

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°111

NOVEMBRE 2016

AUDIT DE GESTION

**SERVICE DE LA CONSOMMATION ET DES AFFAIRES
VÉTÉRINAIRES (SCAV)**

**DÉPARTEMENT DE L'EMPLOI, DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTÉ (DEAS)**

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Le risque sanitaire dû à la consommation de denrées alimentaires, ou au contact avec des objets ou substances pouvant contenir des composants nocifs, doit être considéré comme majeur au vu de la gravité possible des atteintes à la santé et du grand nombre de personnes qui pourraient être touchées.

Afin de limiter ce risque par des mesures de contrôle et de surveillance prises à l'échelle nationale, la Confédération a réglementé ce domaine dès le début du siècle dernier. La première loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI), entrée en vigueur en 1909, a été complétée par de nombreuses ordonnances d'application. Cette loi a fait depuis lors l'objet de deux révisions complètes, la première entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995, et la plus récente adoptée le 20 juin 2014, dont la date d'entrée en vigueur sera fixée prochainement, après la refonte des ordonnances. Avec pour objectif de renforcer la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs contre la tromperie, cette nouvelle **loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels** (nLDAI) reprend en particulier les principes généraux et les définitions du droit européen.

L'exécution de la législation fédérale et la surveillance de son respect ont toujours incombé principalement aux cantons. Dans le canton de Genève, cette tâche est confiée au **Service de la consommation et des affaires vétérinaires** (SCAV), rattaché à la Direction générale de la santé du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).

Le SCAV est ainsi en charge du contrôle et de l'inspection des entreprises et établissements dont le secteur d'activité est compris dans le champ d'application de la législation fédérale. Il occupe une soixantaine de personnes pour des charges de fonctionnement de l'ordre de 9 millions de F. Le service réalise annuellement plus de **3'300 inspections d'établissements** et plus de **6'000 prélèvements** relatifs aux denrées alimentaires et objets usuels. Environ **80 campagnes de contrôles** spécifiques de certains produits sont également menées chaque année en collaboration avec les autres cantons romands. Le SCAV a par ailleurs des tâches complémentaires dans le domaine de la santé animale, du bien-être des animaux et de la police des chiens.

La Cour des comptes a décidé par conséquent de s'autosaisir d'une mission de contrôle au sein du SCAV, considérant qu'il y avait un intérêt prépondérant à s'assurer que l'organisation et la gestion de ce service permettent de limiter les risques d'atteintes à la santé de manière adéquate.

L'objectif de l'audit était ainsi d'évaluer **l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre par le SCAV** afin de contrôler :

- l'innocuité des denrées alimentaires et des objets usuels ;
- le respect des conditions d'hygiène dans les commerces, fabriques de denrées alimentaires et établissements publics ;
- l'hygiène des viandes lors des abattages.

Les autres activités du SCAV n'ont pas été auditées dans le cadre de cette mission.

La Cour a constaté de façon générale que l'organisation et les mesures mises en place par le SCAV répondent d'une façon appropriée aux enjeux et permettent d'avoir une **assurance raisonnable quant à la couverture du risque de santé** pour la population.

Les activités du SCAV sont définies et structurées par le **cadre légal et réglementaire**, lequel est cependant appelé à se modifier prochainement. Le périmètre de contrôle mis en place répond aux exigences de la Confédération. Le SCAV a su mettre en œuvre une organisation appropriée reposant à la fois sur un **personnel qualifié, des méthodes de travail accréditées**, des **processus largement informatisés** et un ensemble de **procédures formalisées** structurant les différentes activités du service.

Enfin, le SCAV collabore de manière dynamique avec les **autres cantons romands** pour les aspects techniques, informatiques et de planification des campagnes de contrôles.

Toutefois, dans le présent rapport, la Cour a identifié des **axes d'amélioration** en matière d'organisation et de formalisation des contrôles.

Ainsi, l'**organisation du service et la stratégie de contrôle** peuvent encore être renforcées afin d'avoir une plus grande visibilité sur la charge de travail et la traçabilité des contrôles réalisés par les inspecteurs et les contrôleurs.

Par ailleurs, la **pratique actuelle en matière d'émolument est à améliorer**. En effet, les coûts engendrés par les travaux d'inspection et d'analyse ne sont pas refacturés en totalité aux contrevenants en cas de non-conformité. Cela provient avant tout de la connaissance insuffisamment précise de la charge de travail des collaborateurs concernés, et d'une prise en compte trop restrictive des éléments à intégrer dans le calcul des émoluments.

Enfin, le SCAV doit **se conformer à la réglementation fédérale en matière d'abattage**. La logique d'échantillonnage actuellement pratiquée n'est pas conforme à la loi qui demande un contrôle de l'intégralité des animaux abattus. De même, la dotation en personnel en charge des contrôles est aujourd'hui insuffisante pour respecter les règles en la matière et absorber les besoins futurs d'abattage sur le canton.

La Cour a émis un ensemble de recommandations permettant de compléter le dispositif déjà existant afin d'**accroître le niveau de contrôle** en matière de sécurité alimentaire.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le SCAV à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les **16 recommandations** émises par la Cour ont toutes été **acceptées** et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour. Dans le cas présent, une observation de l'audité concernant la recommandation 12 a fait l'objet d'une prise de position de la Cour des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	10
3.1. Mission et objectifs du SCAV	10
3.2. Cadre légal et réglementaire	11
3.3. Organisation et activités du SCAV	16
3.3.1. L'organisation du SCAV	16
3.3.2. Les activités du SCAV auditées par la Cour	18
3.3.3. Collaboration intercantonale	20
3.4. Chiffres clés	21
4. ANALYSE	22
4.1. Organisation et planification des activités	23
4.1.1. Contexte	23
4.1.2. Constats	26
4.1.3. Risques découlant des constats	28
4.1.4. Recommandations	28
4.1.5. Position de l'audité et du département	30
4.2. Stratégie de contrôle	33
4.2.1. Contexte	33
4.2.2. Constats	35
4.2.3. Risques découlant des constats	36
4.2.4. Recommandation	36
4.2.5. Position de l'audité et du département	38
4.3. Réalisation des contrôles et analyses	39
4.3.1. Contexte	39
4.3.2. Constats	41
4.3.3. Risques découlant des constats	42
4.3.4. Recommandation	42
4.3.5. Position de l'audité et du département	43
4.4. Traitement administratif des dossiers	44
4.4.1. Contexte	44
4.4.2. Constats	45
4.4.3. Risques découlant des constats	46
4.4.4. Recommandation	46
4.4.5. Position de l'audité et du département	47
4.4.6. Position de la Cour relativement aux observations de l'audité	48
4.5. Gestion des données	49
4.5.1. Contexte	49
4.5.2. Constats	50
4.5.3. Risques découlant des constats	51
4.5.4. Recommandation	51
4.5.5. Position de l'audité et du département	52
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	53
6. DIVERS	60
6.1. Glossaire des risques	60
6.2. Remerciements	62

Liste des principales abréviations utilisées

CE	Conseil d'État
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DGS	Direction générale de la santé
ETP	Équivalent temps plein
GRTA	Genève Région – Terre Avenir
LDAI	Loi sur les denrées alimentaires
LFCE	Loi sur le fonds cantonal des épizooties
MAQ	Manuel d'assurance qualité
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
ODAI0Us	Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PCB	Polychlorobiphényles
PCR	Réaction en chaîne par polymérase
RASFF	Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour les animaux
SCAV	Service de la consommation et des affaires vétérinaires
SCOM	Service du commerce

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) est rattaché au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS). Il a pour mission principale d'assurer que la consommation de denrées alimentaires et le contact avec des objets usuels¹ ne mettent pas en danger la santé du consommateur. En tant qu'autorité cantonale d'exécution de la politique fédérale en la matière, il est en charge du contrôle et de l'inspection des entreprises et établissements actifs dans ces secteurs. Le SCAV a également pour tâche de protéger les consommateurs contre les tromperies en s'assurant notamment que les descriptifs des denrées alimentaires et objets usuels (dénominations, illustrations, inscriptions, etc.) correspondent à la réalité (art. 18 al. loi sur les denrées alimentaires).

Dans le cadre de son analyse générale des risques, la Cour des comptes considère le risque d'atteinte à la santé comme majeur, au vu de la gravité possible de ces atteintes et du grand nombre de personnes potentiellement touchées en cas de survenance du risque.

Il appartient également à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 38 al. 1 et 2 LSurv).

Ainsi, par lettre du 5 octobre 2015 adressée au conseiller d'État en charge du DEAS, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de gestion relatif au SCAV.

Cet audit a pour objectif principal de s'assurer que les aspects de gouvernance et organisationnels du service permettent au SCAV d'assurer ses activités de contrôle et d'inspection de manière efficace et efficiente. Les travaux de la Cour se sont principalement focalisés sur les activités les plus risquées en termes de santé publique (risque alimentaire), telles que définies par le SCAV : santé animale et hygiène des viandes, denrées alimentaires et objets usuels.

Dès lors, la Cour n'a pas inclus dans son analyse les activités qui n'ont pas de lien direct avec le risque alimentaire, soit :

- Les activités liées aux affaires canines,
- La protection des animaux,
- Le contrôle des eaux, de piscines notamment,
- Les prestations de moyens et activités de support du SCAV (administration générale, RH, finance, informatique, etc.).

Par ailleurs, la Cour n'a pas couvert dans son audit l'évaluation de la pertinence technique et scientifique des contrôles et inspections réalisés par le SCAV.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalable effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas identifié de rapport d'audit spécifique relatif à l'organisation et à la gestion opérationnelle du SCAV.

¹ Les objets usuels sont principalement les objets et matériaux destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires (matériaux d'emballage, etc.), les produits cosmétiques, les objets entrant en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire (produits textiles, bijoux, articles de puériculture, etc.), les jouets (art 5 de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels).

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de novembre 2015 et septembre 2016, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Le chimiste cantonal,
- Le chimiste cantonal adjoint,
- La chimiste cantonale déléguée,
- Le vétérinaire cantonal,
- L'inspectrice cheffe du SCAV,
- Plusieurs inspecteurs et contrôleurs du SCAV,
- Plusieurs chimistes et laborantins du SCAV,
- La directrice générale de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT),
- La cheffe du secteur registre des entreprises genevoises (REG) à l'OCIRT,
- Le directeur du service du commerce (SCOM).

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

Il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase: Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase: Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase: Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase: Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase: Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase: Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase: Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Mission et objectifs du SCAV

Les politiques publiques et les programmes en matière de santé

En application de l'art. 118 de la Constitution fédérale, il incombe à la Confédération de prendre les mesures permettant de couvrir les risques sanitaires, soit en particulier de contrôler la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. L'évaluation des risques dans ce domaine, ainsi que la préparation des bases légales destinées à garantir un haut niveau de sécurité des consommateurs, sont assurées par l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

Les cantons sont chargés de l'exécution de la législation fédérale et de pourvoir au contrôle des denrées alimentaires (art. 40 de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels).

Sur le plan genevois, cette tâche est incluse dans la politique publique K (santé) de l'État de Genève.

Cette politique publique est déclinée en trois programmes, dont le K03 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention, qui concerne plus particulièrement le SCAV²:

« Ce programme a pour but de maintenir et d'améliorer la santé de la population en offrant aux individus et à la collectivité une offre de prestations adéquates, efficaces et efficientes en matière de promotion de la santé, de prévention des maladies et de sécurité sanitaire. Il vise également à assurer la protection de la population contre des risques environnementaux et les chiens dangereux.

Ce programme est mis en œuvre par le Service du médecin cantonal, le Service du pharmacien cantonal et le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (faisant tous partie de la Direction générale de la santé), ainsi que par d'autres institutions œuvrant dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention. »

La mission du SCAV

La direction générale de la santé (DGS) a pour mission de promouvoir les conditions et les comportements favorables à la santé. Elle coordonne les acteurs du domaine sanitaire, elle protège les consommateurs et veille à la disponibilité de soins de qualité.³

Au sein de la DGS, le SCAV a pour mission principale d'assurer que la consommation de denrées alimentaires et d'objets usuels ne met pas en danger la santé du consommateur. Il doit également protéger les consommateurs contre les tromperies.

² Tome 1 du budget 2015 de la République et canton de Genève

³ Source : <http://www.ge.ch/dgs/>

Le SCAV précise les différentes composantes de sa mission comme suit⁴ :

- « *La protection de la santé publique, via le contrôle de l'innocuité des denrées alimentaires et des objets usuels.*
- *L'inspection des commerces, fabriques de denrées alimentaires et établissements publics afin de contrôler les bonnes conditions d'hygiène.*
- *La lutte contre la fraude et la tromperie en matière de composition des denrées alimentaires, mais également de déclarations, d'étiquetage et de publicité.*
- *La protection des animaux, via le contrôle des exploitations d'animaux de rente, des commerces d'animaux, chenils, chatteries et parc animalier, de l'importation et l'exportation d'animaux vivants, la gestion de la fourrière cantonale et les enquêtes sur plaintes.*
- *La prévention en matière canine, la gestion des autorisations de détention, la gestion et le suivi des annonces de cas de morsures ainsi que des formations pratiques et théoriques.*
- *La lutte contre les épizooties, en veillant à conserver la santé du cheptel genevois, la conservation des espèces menacées et la surveillance de l'élimination des sous-produits animaux.*
- *L'hygiène des viandes, la surveillance des établissements d'abattage.*
- *Les contrôles vétérinaires officiels dans les exploitations pour animaux de rente, via le contrôle de la production laitière, du journal des traitements, du trafic des animaux et de l'entreposage des aliments pour ruminants, ainsi que les contrôles dans les cabinets vétérinaires.*
- *Le contrôle sanitaire des piscines et bains publics. »*

Pour accomplir ses missions, le SCAV procède à des inspections d'établissements, des analyses de biens et de denrées destinées à l'alimentation et des analyses d'objets usuels pouvant être en contact avec le corps humain ou une denrée alimentaire.

Plusieurs indicateurs ont été déterminés dans le cadre du pilotage du SCAV. Il s'agit par exemple du respect des fréquences de contrôles, du nombre d'inspections ou d'échantillons analysés par les laboratoires. L'ensemble de ces indicateurs est renseigné dans l'outil de pilotage de l'État (OGPE).

3.2. Cadre légal et réglementaire

Évolution historique du droit en matière de sécurité alimentaire

C'est à la suite d'une modification constitutionnelle du 11 juillet 1897 que la compétence de légiférer « sur le commerce des denrées alimentaires et sur celui d'autres articles de ménage et objets usuels, en tant qu'ils peuvent mettre en danger la santé ou la vie » fut attribuée à la Confédération. La première loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI) entra en vigueur le 1^{er} juillet 1909, remplaçant dès lors les prescriptions cantonales antérieurement en vigueur. Comme ces dernières, la loi fédérale se bornait à régler les contrôles à effectuer, mais délégua au Conseil fédéral la compétence d'arrêter les règles matérielles régissant les denrées alimentaires et les objets usuels.

La réglementation légale en matière de police des denrées alimentaires et des objets usuels s'enrichira ainsi au fil des années de nombreuses ordonnances (édictées tant par le Conseil fédéral, que par l'administration fédérale agissant

⁴ Source : <http://ge.ch/dares/service-consommation-affaires-veterinaires/accueil.html>

sur délégation). L'ensemble de ce corpus réglementaire manquait cependant de systématique, et se révélait trop touffu à l'usage.

Suite à une motion parlementaire, une révision totale de la loi fut donc initiée dès 1973. En raison d'une polarisation marquée entre les positions des milieux de défense des intérêts des consommateurs, d'une part, et des milieux des producteurs et commerçants, d'autre part, l'élaboration du projet de loi puis les travaux parlementaires durèrent près d'une vingtaine d'années. Ce n'est ainsi qu'en octobre 1992 que la nouvelle Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels fut adoptée. Elle entra en vigueur le 1^{er} juillet 1995.

Comme l'ancienne loi, elle constitue la loi-cadre qui fixe les buts, le champ d'application, les principes généraux et les dispositions pénales. La loi de 1992 innovait cependant sur les principaux aspects suivants : intégration de la production agricole dans le champ d'application ; fixation de critères définissant les exigences auxquelles doivent être soumises les denrées alimentaires ; renforcement des compétences des autorités fédérales et des prescriptions de procédure.

Les ordonnances en vigueur étaient maintenues, mais elles ont fait l'objet depuis lors d'un important travail de restructuration et d'adaptation, qui se poursuit régulièrement.

Il convient de relever que la loi charge expressément le Conseil fédéral de tenir compte des recommandations internationales lors de l'édiction des dispositions d'exécution (art. 38 LDAI). Suite aux accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE), la réglementation suisse a très largement été harmonisée avec le droit européen, tant dans le but de renforcer la sécurité alimentaire en Suisse que de favoriser le commerce des produits alimentaires entre notre pays et l'UE.

Nouvelle loi fédérale adoptée en 2014

La dynamique d'adaptation croissante de la réglementation suisse au droit européen s'est accélérée avec la conclusion, le 21 juin 1999, de l'accord agricole avec l'UE⁵ (alignement sur le droit européen pour les denrées alimentaires biologiques ; règles d'hygiène applicables aux produits laitiers ; jouets), puis la reprise dès 2004 du droit de l'UE en matière d'hygiène pour toutes les denrées d'origine animale.

L'adoption, en 2002, du règlement CE n° 178/2002 a institué dans l'UE un système de sécurité des denrées alimentaires unifié et cohérent, plus avancé que le droit suisse dans plusieurs domaines (système d'alerte rapide, notamment). La nécessité d'une nouvelle révision d'ensemble de la législation suisse a conduit le Conseil fédéral à déposer, en 2011, un projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (nLDAI), reprenant les principes généraux et les définitions du droit européen, avec l'objectif de renforcer la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs contre la tromperie.

Le Parlement a suivi dans une large mesure les propositions du Conseil fédéral et a adopté la nouvelle loi le 20 juin 2014. Avant qu'elle ne puisse entrer en vigueur, il convenait encore de remanier entièrement toutes les ordonnances en découlant. C'est ainsi que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) mit en consultation, en juin 2015, sous le nom de Projet Largo, la révision et restructuration d'un paquet complet de quatre ordonnances du Conseil fédéral,

⁵ RS 0.916.026.81

de 22 ordonnances du DFI et d'une ordonnance de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

La consultation s'est achevée le 30 octobre 2015 et ses résultats ont conduit le DFI à apporter des modifications à ses propositions initiales suite aux réactions partiellement négatives des cantons. La teneur définitive des ordonnances modifiées n'est pas encore connue à la date de l'audit, mais le sera probablement dans le courant de l'automne 2016. Il appartiendra alors au Conseil fédéral de fixer la date d'entrée en vigueur simultanée de la nouvelle LDAI et de ses ordonnances d'application.

Par rapport au droit en vigueur, la nouvelle loi introduira notamment les nouveautés suivantes, représentant une extension des tâches des autorités cantonales d'exécution :

- fixation de fréquences d'inspection minimales pour les entreprises du secteur alimentaire ;
- interdiction de la tromperie étendue aux objets et aux produits cosmétiques ;
- réglementation de l'eau de douche et de l'eau de baignade.

Autres normes de droit fédéral et cantonal

Outre sa mission d'autorité cantonale d'exécution du droit fédéral en matière de sécurité alimentaire et des objets usuels, le SCAV est chargé de l'application de différentes autres législations (tant fédérales que cantonales) ayant pour objectif de limiter les risques sanitaires liés à l'élevage ou à la détention d'animaux, notamment.

Il en découle que les bases légales et réglementaires applicables aux activités du service audité sont multiples et dispersées. Pour en donner néanmoins un aperçu compréhensible, le SCAV les détaille sur son site internet en lien avec chacun de ses trois principaux domaines d'intervention : le domaine de la consommation ; celui des affaires vétérinaires ; et celui des eaux de piscines.

Dans un souci identique de lisibilité, la Cour présente ci-après la liste des principaux textes légaux applicables selon la même systématique, mais en se limitant au périmètre retenu pour le présent rapport d'audit.

Bases légales – Consommation

Droit fédéral

- Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 9 octobre 1992 (LDAI, RS 817.0) ;
- Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 20 juin 2014 (nLDAI, Feuille fédérale 2014 4949), non encore en vigueur.

Principales ordonnances d'application :

- Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 23 novembre 2005 (ODAI0Us, RS 817.02) ;
- Ordonnance du DFI⁶ sur les substances étrangères et les composants, du 26 juin 1995 (OSEC, RS 817.021.23)

⁶ Département fédéral de l'intérieur.



- Ordonnance du DFI sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires, du 23 novembre 2005 (OEDAI, RS 817.022.21),
- Ordonnance du DFI sur les additifs, du 25 novembre 2013 (OAdd, RS 817.022.31) ;
- Ordonnance du DFI sur la sécurité des jouets, du 15 août 2012 (OSjo, RS 817.023.11) ;
- Ordonnance du DFI sur les cosmétiques, du 23 novembre 2005 (OCos, RS 817.023.31) ;
- Ordonnance du DFI sur l'hygiène, du 23 novembre 2005 (OHyg, RS 817.024.1) ;
- Ordonnance du DFI sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, du 23 novembre 2005 (RS 817.025.21).

Droit cantonal

- Loi sur la santé, du 7 avril 2006 (LS, K 1 03) ;
- Règlement fixant les émoluments perçus par le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et ses services, du 22 août 2006 (REmDEAS, K 1 03.04).
- Loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 16 décembre 1999 (LaLDAI, K 5 02) ;
- Règlement sur le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, du 2 février 2000 (RCDAI, K 5 02.01).

Bases légales - Affaires vétérinaires

Les affaires vétérinaires sont régies par un ensemble de lois (fédérales et cantonales), d'ordonnances, de règlements qui couvrent des aspects très différents :

- animaux de rente et épizooties
- hygiène des viandes ;
- animaux de compagnie
- fourrière

Les principaux textes applicables dans les domaines couverts par l'audit sont les suivants :

Droit fédéral

- Loi sur la protection des animaux du 16 décembre 2005 (LPA, RS 455) ;
- Ordonnance sur la protection des animaux, du 23 avril 2008 (OPAn, RS 455.1) ;
- Ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes, du 23 novembre 2005 (OAbCV, RS 817.190) ;
- Ordonnance du DFI concernant l'hygiène lors de l'abattage d'animaux, du 23 novembre 2005 (OHyAb, RS 817.190.1) ;
- Ordonnance du DFI sur le pesage des animaux abattus, du 3 mars 1995 (OPeA, RS 817.190.4) ;
- Ordonnance de l'OSAV⁷ sur la protection des animaux lors de leur abattage, du 12 août 2010 (OPAnAb RS 455.110.2) ;
- Loi sur les épizooties, du 1^{er} juillet 1966 (LFE, RS 916.40) ;
- Ordonnance sur les épizooties, du 27 juin 1995 (OFE, RS 916.401) ;

⁷ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.



- Ordonnance concernant l'élimination des sous-produits animaux, du 25 mai 2011 (OESPA, RS 916.441.22).

Droit cantonal

- Règlement d'application de la loi fédérale sur les épizooties, du 30 mai 1969 (RaLFE, M 3 20.02) ;
- Loi sur le fonds cantonal des épizooties, du 18 juin 1938 (LFCE, M 3 25) ;
- Règlement d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux, du 15 juin 2011 (RaLPA, M 3 50.02)
- Règlement concernant l'estivage, du 18 mars 1981 (REstiv, M 3 15.06).

3.3. Organisation et activités du SCAV

3.3.1. L'organisation du SCAV

Le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) comprend l'ensemble des activités ayant trait à la consommation (autorité de contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels) et aux affaires vétérinaires pour le canton de Genève.

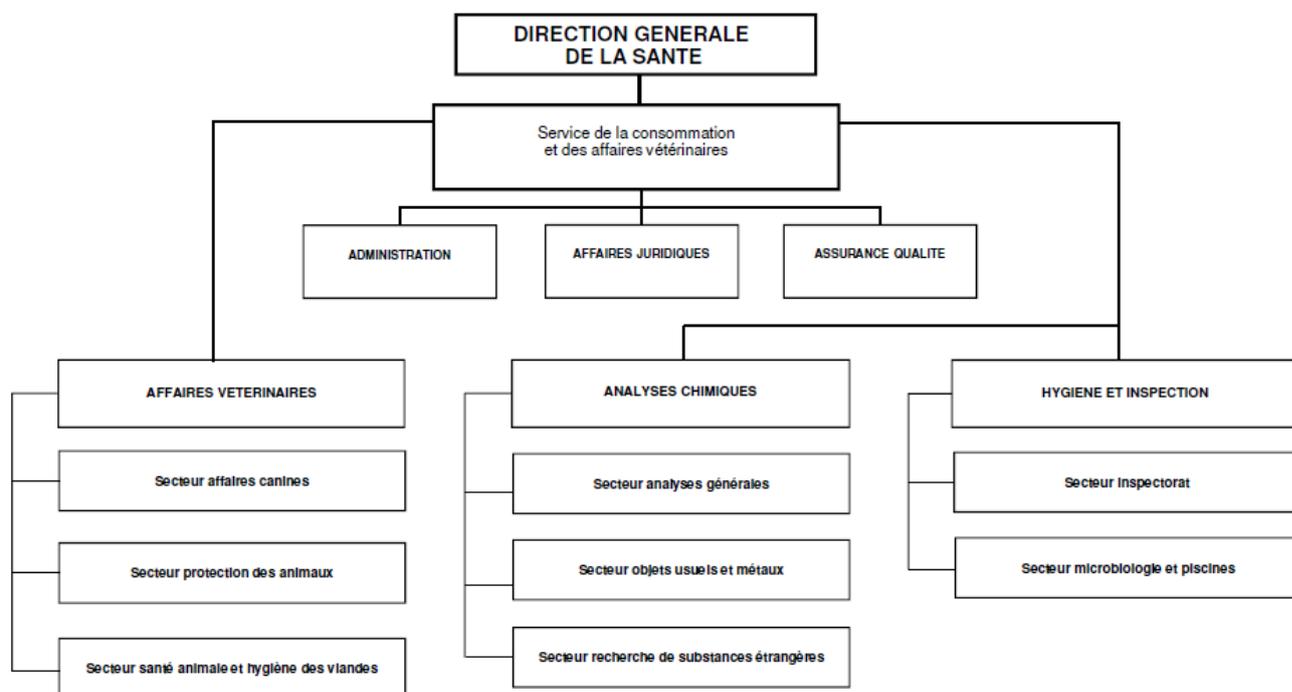
Le SCAV est rattaché à la Direction Générale de la Santé au sein du Département de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Santé (DEAS). Le SCAV est accrédité comme laboratoire selon les normes ISO 17025 « exigences générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais » et ISO 17020 « exigences pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection ».

Le SCAV s'est organisé par secteur à la fois pour segmenter ses activités métiers et mutualiser les fonctions de support. Il comptait, en décembre 2015, 69 collaborateurs (61,35 ETP). Il est composé d'une direction (2,2 ETP) incluant le service juridique et le contrôle qualité, d'un secteur administratif (8,65 ETP) et de trois secteurs métiers :

- Hygiène et inspection (17,95 ETP),
- Analyses chimiques (19,65 ETP),
- Affaires vétérinaires (12,9 ETP).

Le SCAV est dirigé par le chimiste cantonal et assisté d'un comité de direction composé de quatre personnes, soit en plus du chimiste cantonal :

- Le vétérinaire cantonal,
- Le chimiste cantonal adjoint,
- La chimiste cantonale déléguée.



Le secteur « Administration »

Ce secteur regroupe les activités de support du SCAV. Il s'agit principalement de l'accueil, du secrétariat, des ressources humaines, des finances, du juridique et de l'assurance qualité.

Le secteur « Hygiène et inspection »

Le secteur «Hygiène et inspection» comporte deux activités principales : l'inspection et les analyses microbiologiques.

Ce secteur est en charge d'effectuer les inspections des établissements fabricant, important ou distribuant des denrées alimentaires ou des objets usuels. Dans ce cadre, les inspecteurs et contrôleurs⁸ peuvent prélever des échantillons de produit qui seront dans un deuxième temps analysés par les laboratoires du SCAV.

Le prélèvement peut se faire dans le cadre du contrôle de l'établissement ou dans le cadre d'une campagne de contrôles spécifiques sur un produit ou une substance donnés.

Le secteur « Analyses chimiques »

Les analyses chimiques sont réalisées dans trois laboratoires, chacun spécialisé dans un domaine : « substances étrangères », « objets usuels et métaux » et « analyses générales ».

Les analyses chimiques sont réalisées généralement dans le cadre de campagnes de contrôles. Les prélèvements sont effectués par les inspecteurs et contrôleurs du SCAV puis remis aux laboratoires pour analyses.

Le secteur « Affaires vétérinaires »

Le secteur des affaires vétérinaires couvre les domaines suivants :

- La protection des animaux : gestion de la fourrière cantonale ; contrôle des commerces, chenils, chatteries et parcs animaliers ; enquêtes sur plaintes ;
- La sécurité publique en ce qui concerne les agressions commises par des chiens, les moyens de les prévenir, tant au niveau des propriétaires qu'au niveau du public, notamment dans les écoles ;
- La santé animale, la lutte contre les épizooties et l'hygiène des viandes : le service vétérinaire veille à conserver la santé du cheptel genevois et à prévenir l'apparition et la propagation de maladies contagieuses chez les animaux, de même que la surveillance des abattoirs ;
- Les contrôles vétérinaires officiels : le service veille à l'application des dispositions fédérales au niveau des animaux de rente ;
- L'import et l'export : les dispositions pour le passage de frontière des animaux vivants, produits animaux et la convention de Washington.

⁸ Définition des notions d'inspecteur et contrôleur au chapitre 4.3

3.3.2. Les activités du SCAV auditées par la Cour

L'inspection⁹

Les inspecteurs et les contrôleurs des denrées alimentaires assurent la protection du consommateur en veillant au respect des règles d'hygiène et de salubrité liées aux activités de préparation, de transformation, de conservation, de manipulation et de vente des aliments. Ils contrôlent la qualité des produits alimentaires et les processus dans les entreprises et dans les lieux de débits publics : établissements d'alimentation, hôpitaux, restaurants, distributeurs automatiques, marchés, etc.

Par l'observation et l'analyse, ils déterminent si les produits sont propres à la consommation et si les lieux de fabrication ou de distribution remplissent les conditions d'hygiène.

Leurs principales activités consistent à :

- Inspecter les locaux
 - étudier les projets de construction pour des entreprises de la branche alimentaire;
 - visiter et contrôler les locaux des établissements d'alimentation et de débits de boissons;
 - s'assurer que les appareils et ustensiles de travail sont propres et que le nettoyage et la désinfection sont effectués régulièrement et correctement;
- Contrôler les produits alimentaires
 - contrôler et tester les produits mis en vente: aspect, odeur, goût, date de péremption, etc.;
 - vérifier la conformité de l'étiquetage des denrées et examiner la provenance des produits et des fournisseurs;
 - opérer des prélèvements et les transmettre aux laboratoires pour analyses chimiques, bactériologiques, etc.;
 - veiller à ce que les aliments soient manipulés dans des conditions hygiéniques conformes aux bonnes pratiques de fabrication: température de réfrigération et de cuisson, conditions d'entreposage, méthodes de refroidissement et de réchauffage, etc.;
 - contrôler l'objectivité de la publicité relative aux produits alimentaires;
- Décider des mesures à prendre en cas de violation des règles d'hygiène ou de non-respect de la législation sur le commerce des denrées alimentaires et dresser un avis d'infraction : séquestre de produits, de machines ou d'ustensiles dégradés, avertissement, etc.;
- Assurer les tâches administratives liées à la fonction : rédaction de rapports de prélèvements et d'inspection, correspondance avec les différentes autorités et les administrés concernés, etc.

Les analyses de microbiologie

Le laboratoire de microbiologie s'occupe des analyses microbiologiques des denrées alimentaires et plus particulièrement des recherches de bactéries qui restent le problème le plus sensible en terme de sécurité alimentaire.

Ces analyses visent à rechercher les bactéries indicatrices d'un non-respect des règles d'hygiène ou des bonnes pratiques de fabrication et les bactéries

⁹ Source : <http://ge.ch/formation/metier/inspecteur-denrees-alimentaires-inspectrice-denrees-alimentaires>

pathogènes comme les bactéries de listéria, de salmonella ou encore de campylobacter.

Des prélèvements réguliers des denrées alimentaires à risque vendues dans le commerce ou dans les restaurants, boulangeries, traiteurs et autres entreprises produisant des denrées alimentaires sont effectués et analysés tout au long de l'année.

Les analyses chimiques de substances étrangères

Le laboratoire « substances étrangères » est spécialisé dans la recherche de résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires dans les denrées alimentaires. Il est le laboratoire national de référence pour les analyses de toute une série d'antibiotiques et effectuée à ce titre des contrôles sur des denrées d'origine animale, comme les viandes, poissons, crevettes ou miels pour l'ensemble de la Suisse.

Ce laboratoire a développé un savoir-faire particulier au niveau des analyses de pesticides lui permettant de rechercher simultanément plus de 400 substances différentes. Il intervient dans le contrôle des fruits et légumes frais, mais également pour les analyses de céréales, miels ou produits transformés comme le vin.

Les analyses chimiques des objets usuels et métaux

Le laboratoire « Objets usuels et métaux » réalise des analyses visant à rechercher des métaux (plomb, cadmium, mercure, etc.) et certains contaminants comme les PCB dans des denrées alimentaires. Actuellement, ce laboratoire consacre également une partie de son temps au contrôle des objets usuels. Un objet usuel est défini comme étant soit un objet entrant en contact avec des denrées alimentaires (emballages, vaisselle), soit un objet entrant en contact avec la peau ou les muqueuses, les objets destinés à l'usage des enfants et divers autres objets. On trouve des objets aussi variés que les cosmétiques, les produits d'hygiène buccale, les bijoux, les textiles, les matériaux de dessin et peinture pour les enfants, les jouets, etc.

Les analyses chimiques générales

Le laboratoire « Analyses générales » s'occupe des analyses de la composition des denrées alimentaires (teneur en nutriments : graisse, protéines, sucres, eau, sel, etc.) et des mises en évidence de fraudes. Ce laboratoire a développé des compétences spécifiques dans les domaines des allergènes alimentaires, des produits à base de plantes, des contaminants issus de procédés industriels et des emballages, des arômes et de l'authenticité des produits. Il s'occupe également du contrôle de potabilité chimique de l'eau.

Le contrôle des viandes

Les vétérinaires officiels vérifient, dans les entreprises, l'hygiène des viandes qui comporte le contrôle de la viande elle-même (organes, viscères et carcasse) et l'hygiène personnelle (l'hygiène des employés qui manipulent les denrées alimentaires).

À cela s'ajoutent le contrôle de la santé des animaux avant l'abattage, celui de la protection des animaux, y compris le transport, et l'application de la législation relative à l'utilisation des médicaments vétérinaires.

3.3.3. Collaboration intercantonale¹⁰

Les six cantons romands ont conclu, fin 2010, un accord de coopération régionale renforcée dans les domaines du contrôle des denrées alimentaires et objets usuels, de même que pour les affaires vétérinaires. Cette collaboration vise à optimiser les moyens humains, techniques et financiers à disposition des chimistes et vétérinaires cantonaux de Suisse romande.

Signé par les conseillers d'État de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud, cet accord de collaboration permet à l'ensemble des services romands regroupant les chimistes cantonaux et les vétérinaires cantonaux de coordonner leurs activités. Les cantons signataires constituent ainsi un réseau fondé sur la complémentarité des rôles, l'échange de prestations ainsi que le partage des compétences et des infrastructures.

L'accord intercantonal porte notamment sur :

- les travaux de laboratoire dans les domaines de la chimie, de la biologie moléculaire et de la médecine vétérinaire ;
- la planification et l'exécution des campagnes annuelles de contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels ;
- l'uniformisation des pratiques d'inspections des industries agro-alimentaires et des établissements publics ;
- la mise en œuvre d'un système de gestion informatique commun pour gérer les activités de laboratoire et d'inspection dans le domaine de la sécurité alimentaire, la police des épizooties ou encore celle des chiens.

De plus, les SCAV romands ont implémenté une application commune pour supporter leurs activités (Limsophy). Cet outil contient l'ensemble des informations utiles aux travaux du SCAV comme la liste des établissements, l'historique des contrôles ou encore les résultats des inspections et analyses.

L'accord prévoit également qu'en principe, la collaboration ne fait pas l'objet de facturation des prestations entre les différents SCAV romands.

¹⁰ Source : site internet du SCAV

3.4. Chiffres clés

Les charges annuelles du SCAV se montent à environ 9,1 millions pour 2015 dont approximativement 88 % concernent des charges de personnel. Ces montants sont restés constants de 2013 à 2015.

Les revenus du SCAV se montent à 1,7 million pour 2015. Ils proviennent essentiellement des émoluments et des amendes. Les émoluments représentent 70% des revenus alors que les amendes en représentent approximativement 20%. Les 10% restants concernent principalement le revenu de l'impôt sur les chiens

Nature	2013	2014	2015
Total des charges	9'140'051	9'215'374	9'133'310
<i>dont charge de personnel</i>	<i>8'007'356</i>	<i>8'118'702</i>	<i>8'071'629</i>
<i>dont charge de matière et matériel</i>	<i>402'157</i>	<i>363'410</i>	<i>387'294</i>
Total des revenus	1'834'916	1'771'956	1'667'467
<i>dont émoluments</i>	<i>-1'158'418</i>	<i>-1'089'160</i>	<i>-1'010'359</i>
<i>dont amendes</i>	<i>-370'182</i>	<i>-350'900</i>	<i>-311'600</i>

Le rapport d'activité du SCAV 2015 fournit les informations ci-dessous relatives à la volumétrie des activités d'inspection, d'analyse chimique et microbiologique ainsi que de contrôles de la santé animale et de l'hygiène des viandes :

Activités	2015
Inspections	
Nombre d'inspections "denrées alimentaires - objets usuels"	3'384
Nombre d'échantillons prélevés "denrées alimentaires - objets usuels"	6'130
Nombre de mesures d'huiles de friture effectuées en inspection	1'270
Analyses microbiologiques	
Nombre d'échantillons analysés	3'272
Taux de non-conformité des échantillons	26%
Nombre de denrées impropre à la consommation	169
Analyses chimiques	
Nombre de campagnes de contrôles	85
Nombre de denrées alimentaires contrôlées	3'637
<i>dont pour la composition</i>	<i>679</i>
<i>dont pour les contaminants</i>	<i>2'801</i>
<i>dont pour l'authenticité</i>	<i>157</i>
Nombre d'objets usuels contrôlés	755
Santé animale et hygiène des viandes	
Nombre d'inspections d'abattage ayant permis d'inspecter	370
<i>Volailles</i>	<i>1'076'866</i>
<i>Ovins</i>	<i>1'728</i>
<i>Porcins</i>	<i>874</i>
<i>Caprins</i>	<i>324</i>
<i>Bovins</i>	<i>422</i>
<i>Lapins</i>	<i>14</i>

4. ANALYSE

Introduction

De manière générale, la Cour a constaté un environnement de contrôle au sein du SCAV qui apporte une assurance raisonnable quant à la couverture du risque de santé pour la population.

En effet, l'environnement de travail du SCAV repose notamment sur :

- Un cadre légal et réglementaire structurant les activités du SCAV et le périmètre de contrôle
- Une loi fédérale cadrant les amendes et les émoluments
- Une organisation répartie par secteurs de compétence
- Un personnel qualifié et expérimenté
- Des connaissances et pratiques et outils partagés avec les autres SCAV romands (accord intercantonal de collaboration) apportant notamment une spécialisation des laboratoires
- Une accréditation ISO 17025 pour les activités de laboratoires (STS 0217) et ISO 17020 pour les activités d'inspection (SIS 0047) depuis 1999 impliquant la mise en place d'un manuel d'assurance qualité (MAQ) et d'audits de surveillance réguliers.
- Un SCI mis à jour (tableaux de risques et contrôles, formalisation de procédures clés, etc.) et évalué de manière régulière. Le niveau de maturité du SCI de la sous-prestation "Contrôle des denrées alimentaires et objets usuels" a été évalué par le Département comme ayant atteint le niveau 4¹¹ (niveau standardisé pérennisé) à 98% à mi 2016.
- Un Manuel d'assurance qualité (MAQ) décrivant les activités du SCAV et les procédures associées.
- Des processus internes rodés et informatisés (Limsophy)
 - Support informatique et technique
 - PC portable (connexion 3G)
 - Imprimante
 - Appareil portable de test pour l'huile de friture
 - Application Limsophy
 - Application commune à plusieurs cantons
 - Intégration de l'ensemble des étapes simplifiant les saisies
 - Structuration du rapport (lien avec les bases légales, etc.)
 - Traçabilité des informations

Toutefois, dans le présent rapport, la Cour a identifié des faiblesses en matière d'organisation et de formalisation des contrôles. Il convient d'apporter des solutions afin de réduire les risques d'omission de certains contrôles ou de non-respect des règles en matière de sécurité alimentaire.

¹¹ Selon la définition de l'État de Genève, afin d'atteindre un niveau de maturité 4 du SCI, divers critères doivent être atteints. L'on peut citer le respect des délais des évaluations des collaborateurs, la mise à jour régulière de l'organigramme du service, des tableaux de risques et contrôles, de la documentation relative aux activités clés du service, l'existence et le reporting d'indicateurs de performance. Une fois par an, le service du contrôle interne départemental sollicite le SCAV dans le cadre de la mise à jour et de l'évaluation du SCI des sous-prestations du service.

4.1. Organisation et planification des activités

4.1.1. Contexte

L'organisation et la planification de l'activité du SCAV dépendent du type de travaux à réaliser. Ainsi, les travaux d'inspection des établissements, d'analyse ou de contrôle des abattages répondent à des objectifs et contraintes différents et font l'objet d'une organisation spécifique des tâches à réaliser.

Organisation et planification du travail d'inspection des établissements

Le SCAV compte 1 cheffe de secteur (1 ETP), 4 inspecteurs (4 ETP) et 7 contrôleurs (6.5 ETP) pour réaliser les activités d'inspection sur le « terrain » et procéder aux prélèvements d'échantillons pour analyse.

Les inspections sont réalisées dans le cadre de contrôles réguliers des établissements, de campagnes ciblées de contrôle ou encore en cas d'urgence sanitaire comme une intoxication alimentaire.

Les contrôles réguliers sont définis à l'article 56 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs). 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. Ils doivent être effectués régulièrement et selon une fréquence appropriée.

L'organisation et la planification des inspections régulières se font sur la base de la catégorie d'entreprise (risque intrinsèque du secteur d'activité) et du résultat des dernières inspections. La fréquence de base de contrôle a été définie par les chimistes cantonaux en fonction du type d'activité exercé par un établissement. Selon les non-conformités constatées lors d'une inspection, le délai maximum pour la prochaine inspection peut être réduit. Le SCAV a pour pratique de contrôler les nouveaux établissements dans les six mois suivant le début de leur activité.

Les critères ci-dessous sont pris en compte lors de la fixation de cette fréquence :

- Critères statiques : Il s'agit des éléments qui permettent de déterminer la fréquence de base des contrôles pour chaque catégorie d'entreprise (en mois ou années). Les critères statiques permettent de définir le risque inhérent à chaque type d'activité commerciale ou industrielle. L'association des chimistes cantonaux de Suisse¹² a établi une liste des fréquences de base pour 78 catégories d'entreprises. Les fréquences vont d'une fois par an (exemple : entreprise fabriquant de la viande hachée) à une fois tous les 8 ans (exemple : fabricant d'additifs alimentaires, d'arômes).
- Critères dynamiques : Il s'agit d'éléments qui varient d'un établissement à l'autre et dont l'appréciation est effectuée lors de chaque contrôle. Les critères dynamiques permettent d'évaluer le risque individuel lié aux caractéristiques propres à chaque entreprise. Lors des inspections, les domaines suivants sont évalués :
 - Concept d'autocontrôle,
 - Produits,
 - Processus et activités,
 - Locaux, équipement et appareils,

¹² <http://www.kantonschemiker.ch/>

- Historique, management et tromperie,
- Taille de l'entreprise.

L'appréciation des éléments ci-dessus est traduite sous forme chiffrée. La somme des notes obtenues permet de déterminer le facteur dynamique selon le tableau ci-dessous :

Somme des dangers relevés pour chaque domaine d'appréciation	6-9	10-13	14-17	18-24
Facteur dynamique	1	0.75	0.5	0.25

- *Délai maximal* : Le délai maximal de contrôle est la période maximale avant qu'une nouvelle inspection ait lieu. Il est fixé lors de chaque nouvelle inspection. Les vérifications de l'exécution des mesures ordonnées ne sont pas comprises dans ce délai et en sont indépendantes. La date de la future inspection est définie sur la base du délai maximal entre deux inspections.

Le délai maximal de contrôle se calcule en multipliant la fréquence de base (critères statiques) par le facteur dynamique (critères dynamiques). Le délai entre deux inspections découle du tableau ci-dessous :

Fréquence de base (Critères statiques)	8/4/2/1	8/4/2/1	8/4/2/1	8/4/2/1
Facteur dynamique (Critères dynamiques)	1	0.75	0.5	0.25
Délai maximal de contrôle	8/4/2/1	6/3/1.5/0.75	4/2/1/0.5	2/1/0.5/0.25
Délai en clair	8 ans 4 ans 2 ans 1 an	6 ans 3 ans 18 mois 9 mois	4 ans 2 ans 1 an 6 mois	2 ans 1 an 6 mois 3 mois

La planification des inspections est calculée automatiquement par le système informatique.

En complément des inspections régulières, les inspecteurs et les contrôleurs réalisent chaque année une centaine d'inspections suite à des plaintes de consommateurs (intoxications alimentaires, réclamations) et effectuent des prélèvements dans le cadre des campagnes. Tous les ans, chaque inspecteur ou contrôleur effectue, les prélèvements pour 5 campagnes, ce qui représente environ 15 jours de travail (en moyenne 3 jours par campagne). Lorsque les inspecteurs et contrôleurs se déplacent pour effectuer ces prélèvements, ils peuvent, lorsque cela est possible également réaliser l'inspection des établissements. Ainsi, en 2015, 253 inspections d'établissement ont été réalisées dans le cadre des campagnes.

Organisation et planification des analyses

Les analyses chimiques et les analyses microbiologiques sont planifiées différemment :

- Analyses chimiques

Le SCAV possède trois laboratoires pour effectuer les analyses chimiques. Ils sont dotés de 6 chimistes (5.8 ETP) et 11 laborantins (9.85 ETP).

La planification des analyses est principalement réalisée sur la base des campagnes prévues par les chimistes cantonaux. Les échantillons analysés proviennent de Genève, mais peuvent également provenir des autres cantons dans le cas de campagnes nationales ou romandes. Une petite partie des analyses n'est pas planifiée. Il s'agit notamment des analyses des huiles de restaurants ou des analyses demandées par les douanes ou des organismes privés.

- Analyses microbiologiques

Un laboratoire est entièrement dédié aux analyses microbiologiques. Il est doté d'une microbiologiste (0.8 ETP) et de 5 laborantins (4.15 ETP), qui travaillent principalement dans le cadre des analyses de produits alimentaires prélevés lors des inspections. Les analyses ne sont pas planifiées, mais les contrôleurs ont des quotas de prélèvements par jour (quatre prélèvements par jour ou huit tous les deux jours). En cas de besoin, ils peuvent déroger à ces quotas.

Organisation et planification des contrôles des abattages d'animaux

Le SCAV compte 2 inspecteurs vétérinaires (1.8 ETP) pour réaliser les contrôles des abattages. Ils sont rattachés au secteur « affaires vétérinaires ».

Depuis les années 90, il n'y a plus de grand abattoir central dans le canton de Genève. Les éleveurs locaux peuvent actuellement s'adresser à quatre abattoirs situés sur le territoire genevois :

- Perly pour les volailles,
- Genthod pour les petits ruminants,
- Loex pour les ruminants et porcins,
- Meinier pour les ruminants et porcins.

Hormis l'abattoir destiné aux volailles, les abattoirs pour les ruminants sont considérés à faible capacité (selon la loi fédérale : moins de 1'200 unités à l'année).

Les inspections d'abattages sont planifiées par le SCAV chaque vendredi pour la semaine suivante en accord avec les exploitants. Il peut se produire que les inspecteurs soient mobilisés en urgence pour certains abattages (par exemple, suite à un accident).

Étant donné que les abattages ne peuvent pas être réalisés sans la présence d'un vétérinaire, le SCAV est dans l'obligation de remplir cette fonction sans quoi l'activité économique des abattoirs serait péjorée.

Il est à noter une volonté politique forte de développer le label GRTA et de l'étendre à la production animale, ce qui implique l'obligation d'abattre les animaux concernés sur le canton. De plus, l'ouverture de nouvelles exploitations de volailles est prévue dans le canton, ce qui aura un impact sur le volume d'animaux à abattre.

4.1.2. Constats

Secteur hygiène et inspection

Constat 1 : Faible visibilité de la charge de travail des inspecteurs et contrôleurs.

Seule une partie de l'activité des inspecteurs et contrôleurs est saisie dans l'application Limsophy. En effet, sur la base des données extraites par la Cour pour l'année 2015, il apparaît que les informations renseignées dans l'outil correspondent au temps passé entre le début et la fin de l'inspection sur site. Or ce temps représente environ 13% du temps de travail total des inspecteurs et contrôleurs et ne reflète pas la réalité du temps consacré aux inspections.

La direction du SCAV confirme en effet que seul le temps passé sur site est renseigné dans l'application. Cette dernière ne reflétant ainsi pas l'entièreté du travail réalisé par les inspecteurs et contrôleurs comme le temps de préparation, de transport, de recherche d'informations et parfois le temps de rédaction du rapport lorsque celle-ci est réalisée au bureau.

Dès lors, cette information partielle ne permet pas d'avoir une visibilité complète du travail réalisé par les collaborateurs et de planifier aisément et de façon précise l'ensemble des activités des inspecteurs et contrôleurs.

Constat 2 : Organisation et planification non optimales des tâches des collaborateurs du service inspectorat

L'organisation des inspections par zones géographiques et la planification de ces inspections ne sont pas optimales.

En effet, pour les raisons relevées au constat précédent, seule une partie de l'activité et des tâches des inspecteurs et contrôleurs est prise en compte dans la planification annuelle des inspections. Le planning ne comprend ni l'ensemble des tâches planifiables (exemple : prélèvement pour les campagnes), ni le temps total estimé pour les réaliser (cf. constat précédent).

Ainsi le planning ne permet pas d'identifier le temps à disposition pour réaliser les tâches non planifiables à moyen et long termes comme la délivrance d'autorisation d'exploiter ou encore la revue de plans.

Par ailleurs, les inspections sont actuellement organisées par zone géographique. Les établissements à contrôler sont répartis par zone en fonction de leur code postal et les zones sont affectées pour plusieurs années à un inspecteur et un contrôleur. Cette pratique présente l'avantage d'avoir une équipe stable qui connaît parfaitement sa zone et les établissements qui la composent, mais engendre les inconvénients suivants :

- Les zones géographiques ne comportent pas le même nombre ni le même type d'établissements à contrôler, la répartition des inspections entre les collaborateurs n'est pas homogène et peut conduire à un déséquilibre de charge de travail, cause de retard dans le planning de réalisation des contrôles.
- Cette organisation ne permet pas d'offrir la souplesse souhaitable dans l'affectation des ressources en cas d'absence d'un collaborateur en charge d'une zone, ou en cas de retard pris par celui-ci. En cas d'absence d'un collaborateur, les contrôles peuvent être réalisés avec

plusieurs mois de retard. Au moment de l'audit, le SCAV comptait un retard de plusieurs mois sur une des zones à contrôler.

- La fréquence de rotation des collaborateurs par zones géographiques n'est pas définie. Une absence de rotation pendant une période trop longue pourrait avoir une incidence sur l'objectivité d'un contrôleur ou d'un inspecteur et sur l'« équité » dans le travail à réaliser entre collaborateurs.

Constat 3 : Outil de suivi incomplet de la planification des tâches des collaborateurs du service inspectorat

Lors de l'audit, la cheffe du secteur inspectorat disposait d'un tableau du suivi des inspections. Ce tableau présentait les inspections restant à réaliser par chaque collaborateur en fonction de la date du contrôle prévue dans Limsophy. Cet outil permet ainsi d'identifier les retards ou pics d'activité et d'allouer les ressources en conséquence. Il ne permet cependant pas d'identifier le nombre d'inspections déjà réalisées et ainsi d'avoir une explication du retard pris par le collaborateur (faible performance d'un collaborateur ou nombre trop important de dossiers alloués au collaborateur).

Par ailleurs, ce tableau ne tient compte que du travail d'inspection et pas des autres activités que peuvent réaliser les inspecteurs et les contrôleurs.

Secteur affaires vétérinaires

Constat 4 : Un nombre insuffisant de collaborateurs pour le contrôle de l'abattage des animaux

La Cour constate que les deux collaborateurs (1.8 ETP) travaillent actuellement à flux tendu pour couvrir l'activité des quatre abattoirs du canton. Cette dotation est insuffisante pour :

- Réaliser les contrôles d'abattage en conformité avec la loi (cf. constat 8) ;
- Répondre aux demandes d'abattage de volailles ;
- Assurer la continuité de l'activité en cas d'absence d'un des deux collaborateurs.

Par faute de disponibilité, le SCAV n'a pu récemment entrer en matière quant à une demande de contrôles d'abattages de volailles supplémentaires.

Par ailleurs, le SCAV n'a pas formalisé de solution de secours permettant de pallier l'absence de courte ou longue durée d'un des collaborateurs en charge du contrôle de l'abattage. De plus, le contrat d'auxiliaire conclu avec une vétérinaire externe, qui intervient ponctuellement en support des équipes du SCAV, arrive à échéance.

Laboratoires

Constat 5 : Absence d'analyse formalisée des futurs besoins en capacité des laboratoires chimiques.

La Cour a constaté l'absence de formalisation des futurs besoins en capacité des laboratoires chimiques relatifs :

- Aux réflexions annuelles des chefs de secteurs quant aux besoins récurrents

- À la réalisation d'analyse pour des privés (particuliers ou entreprises) comme la recherche de pesticides ou l'analyse de l'eau.
- À l'impact de la nouvelle loi sur le type et volume d'analyses à réaliser notamment en lien avec la détection des tromperies pour les objets usuels.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les risques de **contrôle et opérationnel** tiennent à une planification réalisée sur la base d'une information incomplète.

Les **risques de contrôle et de fraude** tiennent à de potentiels conflits d'intérêts engendrés par une relation exclusive entre une entité inspectée et la personne en charge du contrôle.

Le risque **opérationnel** tient également à la possible inadéquation entre la capacité des laboratoires et l'évolution des bases légales et aux besoins du SCAV.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (cf constat 1) : Activité des inspecteurs et contrôleurs

La Cour recommande qu'une analyse soit menée afin de déterminer le temps consacré par les inspecteurs et contrôleurs sur les différentes activités qu'ils réalisent : préparation de l'inspection, travaux sur site, travail réalisé en complément au bureau (recherche d'information, finalisation du rapport), autres activités (délivrance d'autorisation, travail administratif). Dans le cadre de l'identification et la mesure des activités et du temps de travail, il s'agira par exemple de consigner, pendant une période représentative, les tâches et temps nécessaire à leur accomplissement par chaque collaborateur.

Ces relevés d'activité permettront d'avoir une vue complète sur les tâches réalisées et de revoir ou d'ajuster l'allocation des ressources et leur planification. Ces éléments seront également utiles au calcul des émoluments en tenant compte du temps total consacré aux inspections comprenant des non-conformités.

Recommandation 2 (cf constat 2) : Organisation et planification des inspections

La Cour recommande de reconsidérer la répartition actuelle des inspections par zone et d'adapter en conséquence l'organisation et la planification des travaux d'inspection. L'analyse préalable devra tenir compte de l'ensemble des activités réalisées par les inspecteurs et les contrôleurs (inspections, prélèvements pour les campagnes, demandes d'autorisation, etc.) ainsi que le temps total nécessaire au travail d'inspection (préparation, recherche, déplacement, rédaction).

Dans le cadre de cette analyse, la Cour invite le SCAV à :

- Soit, revoir le système de répartition par zone en intégrant la problématique de la gestion des absences, la charge de travail entre les

différentes zones et la gestion des risques liés à la non-rotation des collaborateurs dans ces zones.

- Soit, revoir le principe de découpage par zone afin de voir dans quelle mesure une affectation en continu des ressources en fonction des besoins, sans répartition préalable, pourrait permettre d'optimiser les contrôles. Cette répartition régulière du travail permettrait de suivre aisément l'activité des différents inspecteurs et contrôleurs et de simplifier la gestion des inspections en cas d'absence.

Recommandation 3 (cf constat 3) : Outil de suivi de la planification des inspections

La Cour recommande de compléter les outils de suivi de la planification avec des informations disponibles au sein du SCAV. Il s'agira notamment d'ajouter les éléments quantitatifs relatifs au nombre de contrôles réalisés et restant à réaliser. Ces outils devront également être adaptés en fonction des modifications qui seront apportées dans le cadre des recommandations précédentes.

Recommandation 4 (cf constat 4) : Besoins en matière d'abattage

Au regard du développement de l'activité d'élevage (ouvertures d'exploitations) et de la volonté politique de développer l'offre de viandes labellisée GRTA, la Cour recommande au SCAV d'estimer les besoins futurs en matière d'abattage par catégorie d'animaux, en sollicitant l'expertise de la direction générale de l'agriculture et des autres parties prenantes impliquées dans l'élevage et l'abattage sur le canton.

Recommandation 5 (cf constat 4) : Nombre de collaborateurs en charge du contrôle des abattages

La Cour recommande au SCAV de mettre en place une solution organisationnelle lui permettant d'assurer sa prestation de contrôle des abattages.

Pour cela, le SCAV pourra envisager de :

- Avoir recours à un support externe via des vétérinaires privés indépendants ou des vétérinaires d'autres SCAV. Cela nécessite au préalable d'identifier les personnes compétentes pouvant être mobilisées rapidement et de définir les modalités de leur intervention ;
- Faire intervenir les autres vétérinaires du SCAV aux contrôles des abattages pour pallier les absences de courte durée en sachant que cela nécessiterait une formation préalable et aurait une incidence sur le travail quotidien ;
- Si ces solutions s'avéraient insuffisantes ou non réalisables, le SCAV pourrait envisager le recrutement de collaborateurs supplémentaires (vétérinaire ou assistant officiel¹³).

La marge existante pour la facturation des émoluments permet de couvrir les coûts des ressources supplémentaires nécessaires indépendamment de la solution retenue.

¹³ L'assistant officiel affecté au contrôle des animaux avant l'abattage et au contrôle des viandes doit avoir achevé une formation professionnelle de base dans le secteur agricole ou alimentaire.

Recommandation 6 (cf constat 5) : Capacité des laboratoires d'analyse chimique

La Cour recommande au SCAV de documenter les résultats des réflexions menées chaque année par les chefs de secteurs quant aux futurs besoins en matière de ressources humaines et matérielles. Ce travail sera d'autant plus important dans l'année à venir étant donné le changement du cadre légal (voir chapitre 3.2).

Les changements attendus auront notamment des répercussions en termes de travail de contrôle, de développement de méthode et de besoin en infrastructure. Ce travail devra aussi intégrer la stratégie du SCAV vis-à-vis des clients privés et des prestations offertes à la population.

4.1.5. Position de l'audit et du département

Constat 1 et recommandation 1

Le DEAS (ci-après le département) accepte la recommandation de la Cour des comptes (ci-après CdC). L'analyse demandée par la CdC sera réalisée par le service afin d'apporter une plus grande visibilité sur l'activité des collaborateurs, d'identifier de possibles gains d'efficacité et de mesurer l'adéquation des ressources à disposition avec les exigences légales liées aux fréquences d'inspection qui rentreront en vigueur en 2017.

Il est exact que seule une partie de l'activité des inspecteurs et contrôleurs est enregistrée dans l'application métier Limsophy. Effectivement, certaines tâches liées à l'inspection telles que la préparation des inspections, le temps de déplacement ou encore les tâches administratives y relatives ne sont pas enregistrées dans l'application. Cela dit, Limsophy n'a pas pour but de gérer le temps de travail des inspecteurs et l'activité des contrôleurs et des inspecteurs ne se borne pas à réaliser uniquement des inspections. Les tâches suivantes font ainsi partie intégrante de leurs cahiers des charges :

- le prélèvement d'échantillons pour les campagnes de contrôle de produits;
- la participation à des séances de travail pour la coordination et l'harmonisation des pratiques;
- la planification des inspections;
- le maintien et la mise à jour du référentiel des entreprises dans la base de données;
- le conseil et le renseignement auprès des professionnels et du public;
- les examens de plans de nouvelles constructions ou de transformations d'établissements;
- la formation continue ainsi que celle des nouveaux collaborateurs;
- le suivi administratif des dossiers traités;
- la réalisation d'examens d'étiquetage et de publicité;
- le maintien des relations avec tous les acteurs du domaine alimentaire et l'ensemble des services de l'administration concernés par notre secteur d'activités.

De plus, il faut différencier l'activité des contrôleurs et des inspecteurs. Ces derniers ont des domaines de spécialisation qui nécessitent des investigations plus conséquentes pour appréhender leur domaine d'activités. Relevons également que l'inspection des établissements se fait aux périodes d'ouvertures usuelles i.e en dehors des heures de service.

Constat 2 et recommandation 2

Le département accepte la recommandation de la CdC. Toutefois, il souhaite conserver une planification des tâches de l'inspectorat souple et individualisée pour chaque collaborateur et optera ainsi pour la première proposition de la recommandation de la CdC. En effet, le service privilégie une organisation par zone, qui a l'avantage de permettre la mutualisation des déplacements, ainsi qu'une meilleure connaissance du terrain. Il procèdera donc à une révision des zones attribuées aux inspecteurs et contrôleurs en veillant à une répartition équilibrée des entreprises. La rotation de 5 ans, qui figure déjà dans le système qualité du SCAV, fera l'objet d'une vérification annuelle systématique et la gestion des absences longue durée sera formalisée afin que les contrôles soient priorisés (et redistribués) ou refixés avec un délai, tout en respectant les fréquences légales d'inspection.

Le SCAV relève encore que la planification des inspections sur le long terme est difficilement envisageable, car le système est extrêmement dynamique (créations de nouvelles entreprises, nécessité de recontrôles, plaintes et urgences, alertes de l'OSAV, requêtes d'autres services ou des douanes, etc.).

Le département tient en outre à préciser que le retard constaté par la CdC sur les inspections d'une zone donnée concernait principalement des inspections de la production primaire. Ces dernières n'avaient pas pu être réalisées suite à une absence longue durée de l'inspecteur spécialisé dans le domaine. La direction du service avait alors décidé de reporter ces contrôles en raison du faible risque lié à ce type d'exploitations et de la fréquence d'inspection élevée qui est fixée à 8 ans. Cependant, il est exact qu'il n'y avait pas de date prévue dans l'application pour un prochain contrôle.

Constat 3 et recommandation 3

Le département accepte la recommandation de la CdC. Tous les outils de pilotage suggérés par la CdC sont en fait déjà existants et sont à disposition de la responsable de l'inspectorat. Le SCAV évaluera la mise à jour de ces outils en fonction des résultats des recommandations 1 et 2.

Constat 4 et recommandations 4

Le département accepte la recommandation de la CdC et propose d'estimer les besoins futurs en matière d'abattage par un bref rapport concernant le sujet. Les fluctuations sont principalement dues à l'offre de viandes labellisées GRTA, raison pour laquelle la direction générale de l'agriculture responsable du cahier des charges de cette labellisation sera sollicitée pour la rédaction dudit document. Par cette action, le département souhaite que le SCAV soit plus impliqué comme partenaire dans des nouveaux projets de la filière genevoise en production animale.

Constat 4 et recommandation 5

Le département accepte la recommandation de la CdC. Au vu des contraintes actuelles, les besoins ne peuvent être couverts que par l'obtention de nouvelles ressources. Les deux premières options proposées par la CdC peuvent être étudiées afin de pallier des absences ponctuelles ou de courte durée, mais une solution organisationnelle afin d'assurer la prestation de contrôle des abattages passera assurément par une augmentation du personnel.

Constat 5 et recommandation 6

Le département accepte la recommandation de la CdC et le SCAV formalisera les séances déjà existantes entre la direction et les chefs de secteur. En effet, en novembre de chaque année, chaque chef de secteur participe à une séance avec la direction afin de préparer l'année à venir. Les thèmes discutés sont les propositions de campagnes de contrôle (intercantonale et cantonale), les projets de développement, les investissements et les objectifs. L'aspect des ressources humaines est bien évidemment aussi pris en compte. Ces séances feront désormais l'objet de PV et l'ensemble sera repris dans la revue de direction du début d'année afin d'intégrer ces éléments dans le système qualité du service.

4.2. Stratégie de contrôle

4.2.1. Contexte

Les obligations légales en matière de contrôle

Dans le cadre de ses missions, le SCAV doit notamment veiller à :

- La protection de la santé publique, via le contrôle de l'innocuité des denrées alimentaires et des objets usuels,
- La lutte contre la fraude et la tromperie en matière de composition des denrées alimentaires, mais également de déclarations, d'étiquetage et de publicité.

La stratégie de contrôle du SCAV répond avant tout aux obligations légales en la matière. En effet, la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI), l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs,) ou encore l'ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (OAbCV,) précisent les contrôles que doit réaliser le SCAV.

La stratégie de contrôle se traduit à la fois par :

- Des inspections régulières à mener selon une fréquence prédéfinie,
- Des campagnes d'analyse sur des produits ou substances, décidées conjointement avec les autres cantons romands ou la Confédération,
- Des contrôles lors de l'abattage d'animaux,
- Des contrôles spécifiques en fonction d'événements urgents pouvant avoir une incidence sur la sécurité alimentaire (ex. cas de listériose, épizooties ...).

Les entités soumises à inspection

L'identification des entités devant être régulièrement contrôlées s'effectue de différentes façons. En effet, premièrement, l'art. 12 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 23 novembre 2005 (ODAIUOs) exige que « *Toute personne qui fabrique, transforme, traite, entrepose, transporte, remet, importe ou exporte des denrées alimentaires* » s'annonce auprès du SCAV, en tant qu'autorité cantonale d'exécution compétente, afin de faire part de sa nouvelle activité ou de toute modification de son activité existante.

Par ailleurs, le SCAV reçoit systématiquement de la part du SCOM les autorisations d'exploiter un établissement du domaine de la restauration et de l'hôtellerie. Le SCAV doit fournir un préavis pour certains types d'établissements concernés par les denrées alimentaires.

Les inspecteurs et contrôleurs qui sont quotidiennement sur le terrain peuvent aussi identifier les changements de commerce et s'assurer que les exploitants de ces derniers se sont annoncés. Il est à noter une rotation importante des enseignes et exploitants dans le domaine de la restauration.

En 2015, près de 3'400 inspections ont été effectuées et plus de 6'000 échantillons ont été prélevés.

Les campagnes et les produits contrôlés

Le SCAV réalise des analyses chimiques ou microbiologiques sur un ensemble de produits ou d'objets prélevés par les inspecteurs ou les contrôleurs. La réalisation de ces analyses repose sur deux types d'approches :

- **Contrôle d'établissements** : Des prélèvements sont réalisés lors des inspections pour vérifier l'existence de l'autocontrôle¹⁴ et la maîtrise des processus (hygiène, températures, stockage, technologies). Le SCAV a pour objectif de prélever par entreprise des échantillons toutes les deux inspections. Cela représente plus de 3'000 échantillons par an et concerne principalement des analyses microbiologiques.
- **Contrôle de produits alimentaires et objets** : Les produits ou objets sont prélevés pour des analyses dans le cadre de plans de contrôle spécifiques (campagnes). Les prélèvements sont effectués par sondage par l'inspectorat sur les thèmes définis par les laboratoires et la direction. Le SCAV de Genève est actif dans 50 à 100 campagnes par année.

Le choix des thèmes de campagne repose sur l'analyse des points suivants :

- la dangerosité des contaminants ou constituants,
- le potentiel de fraude,
- les annonces de retrait et de rappel de produits, notamment ceux issus du RASFF¹⁵,
- les résultats de contrôles d'années antérieures et/ou d'autres autorités suisses ou étrangères,
- les demandes de la part de la Confédération ou de l'Union européenne,
- de nouvelles dispositions légales,
- de nouvelles connaissances technologiques ou toxicologiques,
- les capacités des laboratoires,
- des sensibilités médiatiques et politiques.

Il est à noter que certaines campagnes sont définies au niveau intercantonal ou national¹⁶. Dans le cadre de l'accord intercantonal de collaboration, les campagnes de contrôles sont définies en commun et les analyses effectuées dans une seule unité sur la base d'échantillons prélevés dans les six cantons.

Les contrôles de l'abattage des animaux

Dans le cas des contrôles de l'abattage des animaux, l'ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (OAbCV,) exige que l'ensemble des animaux soit contrôlé avant l'abattage (ante mortem) tout comme les viandes (post mortem) par le vétérinaire officiel. Il n'y a pas d'approche par échantillon. Le vétérinaire doit obligatoirement être présent pendant les abattages.

¹⁴ Extrait art 49 ODAIOUs : La personne responsable veille, dans le cadre de son activité, à ce que les exigences légales s'appliquant aux denrées alimentaires et aux objets usuels soient respectées à toutes les étapes de la fabrication, de la transformation et de la distribution, et en particulier à garantir la protection de la santé humaine, la protection contre la tromperie ainsi que l'utilisation des denrées alimentaires et des objets usuels dans des conditions hygiéniques.

¹⁵ Système d'alerte qui signale les problèmes relatifs aux produits agroalimentaires dans l'Union européenne.

¹⁶ Les campagnes s'inscrivent dans le programme national de contrôle de la Confédération (incluant les contrôles aux frontières ou à l'intérieur du territoire suisse)

L'inspection d'abattage est décrite dans le manuel d'assurance qualité (MAQ) du SCAV et les points de contrôles réalisés lors des inspections d'abattage doivent satisfaire les exigences légales comme les ordonnances concernant :

- La protection des animaux lors de leur abattage (OPAnAb),
- L'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (OAbCV),
- L'hygiène lors de l'abattage d'animaux (OHyAb),
- La protection des animaux (OPAn).

4.2.2. Constats

Constat 6 : Quelques lacunes dans le référentiel des établissements à contrôler

L'analyse menée par la Cour sur les données extraites de l'application Limsophy a mis en évidence, à titre d'exemple, les éléments suivants relatifs aux établissements soumis au contrôle :

- Cinq restaurants et bars soumis au contrôle n'ont pas de catégorie d'entreprise renseignée, ce qui ne permet pas de s'assurer de l'application d'une fréquence de contrôle adéquate.
- 51 établissements soumis au contrôle ont une fréquence de contrôle définie, mais pas de date de contrôle prévue alors que cette information est primordiale dans le cadre de la planification des contrôles.
- Plusieurs établissements actifs dans la catégorie « Denrées alimentaires/Objets usuels », dont plus de 20 restaurants, sont identifiés comme « non soumis au contrôle ». Cette classification ne permet pas une planification automatique des contrôles de ces établissements.
- Deux enseignes soumises au contrôle n'ont jamais été contrôlées et n'ont pas de date de contrôle prévue alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'un contrôle en 2014 pour l'une et en 2015 pour l'autre.

Par ailleurs, l'analyse comparative menée par la Cour entre les données enregistrées et les enseignes effectivement présentes dans trois rues commerçantes de Genève a permis de mettre en évidence qu'un bar n'était pas référencé dans l'application Limsophy et que trois établissements avaient un nom d'enseigne incorrect. Cela ne permet pas d'identifier facilement un établissement ni de planifier les contrôles de manière adéquate.

Enfin, il n'existe pas encore de rapprochements réguliers entre les informations de l'application Limsophy et d'autres référentiels cantonaux recensant également les établissements commerciaux du canton comme le REG ou le référentiel du SCOM. Des démarches en ce sens ont été initiées au cours de l'audit.

Constat 7 : Une démarche d'échantillonnage non formalisée

Dans le cadre des contrôles effectués par le SCAV, les fréquences des inspections sont cadrées par la loi ou les recommandations des chimistes cantonaux. L'étendue des inspections est quant à elle plus libre et laissée à l'appréciation de l'inspecteur, notamment le nombre de prélèvements à effectuer. Actuellement, et pour des raisons historiques, le nombre de prélèvements est généralement de quatre toutes les deux inspections. Cette pratique ne repose pas sur une réflexion formalisée mettant en relation le nombre de prélèvements, la fréquence de prélèvements et le risque encouru.

La pertinence du nombre d'échantillons contrôlés n'est pas justifiée ni documentée dans le MAQ. Aussi, il n'existe actuellement aucun élément formel garantissant une certaine corrélation entre les risques à couvrir et le nombre d'échantillons à contrôler.

Constat 8 : Une pratique d'échantillonnage des contrôles d'abattage non conforme à la loi

Dans le cadre des contrôles des abattages, la loi prévoit de contrôler l'intégralité des animaux abattus. Cette exigence légale n'est pas respectée en ce qui concerne l'abattage des volailles.

En effet, le SCAV pratique des inspections sur la base d'un échantillon de volailles. Cette modalité repose sur une procédure indiquant que pour les grands lots (plus de 1'000 unités de volaille), le vétérinaire officiel inspecte toutes les caisses de volailles vivantes, consigne ses constats et inspecte 100 unités en début et en fin d'abattage.

Constat 9 : Organisation des contrôles inadaptée à la cadence d'abattage autorisée

Dans le cadre de l'abattage des volailles, la cadence maximale d'abattage autorisée par le SCAV et appliquée lors des contrôles est de 2'000 volailles par heure. Or, l'organisation mise en place, reposant sur la présence d'un seul vétérinaire pour le contrôle de l'abattage des volailles, n'est pas adaptée. En effet, les ordonnances fédérales sur l'hygiène des viandes prescrivent une fréquence maximum de 1'440 volailles par heure par contrôleur. La fréquence autorisée par le SCAV demanderait une présence plus importante de contrôleurs pour respecter les exigences fédérales.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les risques de **contrôle et opérationnel** tiennent à l'absence d'inspection d'enseignes.

Le risque de **contrôle** tient également à la non-formalisation de la politique et du processus en matière d'échantillonnage.

Le risque de **conformité** est avéré dans la mesure où le SCAV n'a pas mis en œuvre l'organisation appropriée pour réaliser les contrôles en lien avec la cadence d'abattage autorisée.

4.2.4. Recommandation

Recommandation 7 (cf constat 6) : Référentiel des établissements à contrôler

La Cour recommande au SCAV de réaliser régulièrement un rapprochement visant à intégrer (une à deux fois par an) dans l'application Limsophy les informations du REG et du référentiel SCOM. Cela permettra d'avoir une base plus exhaustive et plus à jour des établissements actifs sur le canton. Le fait de

disposer de données personnelles actualisées sur les responsables de ces établissements constitue un préalable indispensable pour la notification d'amendes et la facturation d'émoluments.

Il est à noter que selon le règlement d'exécution de la loi sur « la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RRDBHD) », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, chaque exploitant doit tenir à jour un registre contenant l'ensemble des autorisations en vigueur, lesquelles mentionnent le nom des responsables. Sur cette base, les inspecteurs et les contrôleurs devraient systématiquement vérifier l'exactitude des informations relatives à l'établissement et à son responsable, et le cas échéant modifier les informations dans Limsophy.

Recommandation 8 (cf constat 7) : Taille d'échantillons - Consommation

La Cour recommande au SCAV de documenter les raisons de la fréquence actuelle et du nombre de prélèvements effectués, et d'en vérifier la pertinence.

Sur cette base, le SCAV devra formaliser cette règle sous forme de directive ou de procédure dans le manuel d'assurance qualité (MAQ).

Recommandation 9 (cf constats 8 et 9) : Contrôle des abattages

La Cour recommande au SCAV de s'assurer du respect de l'ordonnance fédérale en matière de contrôle d'abattage (cadence d'abattage, présence sur site le temps de l'abattage, nombre de contrôleurs, conditions d'hygiène et protection des animaux).

La mise en conformité devra s'accompagner d'un renforcement de l'équipe en charge du contrôle des abattages (voir recommandation 5).

4.2.5. Position de l'audité et du département

Constat 6 et recommandation 7

Le département accepte la recommandation de la CdC. Le SCAV évaluera les rapprochements possibles entre le REG et la base de données Limsophy. En revanche, en ce qui concerne le SCOM, le SCAV estime suffisant de recevoir systématiquement toutes les autorisations d'exploiter délivrées par ce service.

Le département propose en outre une action supplémentaire consistant à communiquer davantage sur l'exigence légale du devoir d'annonce et renforcera les sanctions envers les contrevenants. En effet, il existe une obligation légale pour les assujettis et il est de leur responsabilité première d'annoncer leur activité au SCAV. Doivent être notamment annoncés :

- toute création ou ouverture d'entreprise active dans le domaine des denrées alimentaires;
- toute modification ou changement important d'activité;
- tout changement de personne responsable ou détenteur du diplôme de cafetiers, restaurateurs et hôteliers;
- toute fermeture d'établissement.

Il est exact qu'il peut exister certaines disparités entre la réalité du terrain et le contenu de la base de données Limsophy. Toutefois il tient à rappeler que plus de 7'000 entreprises sont soumises au contrôle du SCAV dont plus de 2'200 établissements de restauration. De plus, il convient de souligner que le référentiel des entreprises est par définition extrêmement dynamique compte tenu de la rotation importante des enseignes et des exploitants ainsi que par la création de nombreuses nouvelles entreprises. Pour exemple, sur l'année 2015, 764 nouvelles entreprises ont été créées dans la base de données.

Les cas particuliers mis en évidence par la CdC sont pour la plupart explicables (entreprise annoncée mais pas encore en activité, buvettes d'associations non soumises au contrôle, etc.). Pour les autres, des procédures de contrôle visant à vérifier l'intégrité des données sont effectuées trimestriellement (cf. recommandation 16).

Constat 7 et recommandation 8

Le département accepte la recommandation de la CdC. Un concept d'échantillonnage basé sur le risque pour le prélèvement des denrées alimentaires et objets usuels existe mais n'a pas encore été intégré dans le MAQ. Ce document, élaboré par le SCAV genevois, est actuellement en discussion au sein de l'ACCS pour une éventuelle mise en place au niveau national.

Constats 8 et 9, recommandation 9

Le département accepte la recommandation de la CdC. La mise en conformité du contrôle des viandes avec la loi est une recommandation prioritaire pour le département et des discussions pour solutionner rapidement ce problème ont déjà été lancées en collaboration avec le DETA.

4.3. Réalisation des contrôles et analyses

4.3.1. Contexte

Réalisation des inspections

Les collaborateurs du SCAV se rendent dans les établissements afin d'inspecter ces derniers et les matières destinées à la consommation. Lors de ce déplacement, ils prélèvent si nécessaire des échantillons qui seront analysés par les laboratoires du SCAV.

Une répartition des tâches a été définie entre les inspecteurs et les contrôleurs. Les contrôleurs s'occupent des petites entreprises comme les restaurants alors que les inspecteurs se chargent des entreprises plus importantes ou des collectivités. Les inspecteurs peuvent également être spécialisés dans certains domaines comme le lait, le chocolat, le thé. Les inspecteurs sont les référents pour les contrôleurs même si ces derniers réalisent de façon autonome leurs contrôles.

Un inspecteur doit être au bénéfice du "Diplôme fédéral d'inspecteur des denrées alimentaires". Pour obtenir ce diplôme, le candidat doit justifier d'une formation de niveau master en chimie, biochimie, sciences alimentaires ou d'un diplôme au sens de la LPMéd¹⁷, avoir suivi la formation théorique et pratique requise et réussi l'examen spécifique correspondant.

Un contrôleur doit être au bénéfice du "Diplôme fédéral de contrôleur des denrées alimentaires". Pour obtenir ce diplôme, le candidat doit justifier d'une formation préalable (ex : avoir une expérience dans un métier de bouche), avoir suivi la formation requise et réussi l'examen spécifique correspondant.

Les opérations suivantes sont réalisées au cours d'une inspection :

1. Faire respecter les conditions d'hygiène dans les établissements publics
 - Contrôle de l'ordre et de la propreté des locaux et appareils,
 - Vérification des conditions de conservation (températures, stockage, etc.) et de la qualité (fraîcheur) des denrées,
 - Contrôle de l'hygiène du personnel et de sa formation.

Le SCAV peut exiger que des mesures soient prises immédiatement et dans les cas graves séquestrer des locaux, des appareils, des denrées alimentaires ou des objets usuels.

2. Lutter contre les fausses désignations et les tromperies (étiquetage, cartes des mets, publicité).
3. Prélever des échantillons pour les laboratoires de chimie et de microbiologie.
4. Contrôler le système de qualité (autocontrôle) au sein des entreprises.
5. Vérifier la traçabilité des denrées alimentaires par des enquêtes scripturales : s'assurer de la possibilité de tracer un produit du producteur au consommateur par le contrôle des bulletins de livraison des matières premières.

Le SCAV a constitué une base de contrôles à réaliser en fonction notamment de la catégorie d'établissement. À cet effet, des procédures, des check-lists, un vademecum ont été formalisés et intégrés au MAQ.

¹⁷ Sont considérés comme exerçant une profession médicale universitaire les professions suivantes: les médecins, les dentistes, les chiropraticiens, les pharmaciens et les vétérinaires.

Les résultats d'une inspection sont saisis dans l'application Limsophy. Un rapport d'inspection est émis à destination du responsable de l'établissement.

Chaque inspecteur et contrôleur est doté d'un PC portable¹⁸ (connecté en 3G) et d'une imprimante portable. Si la connexion 3G ne fonctionne pas, les inspecteurs et contrôleurs ont la possibilité d'utiliser le mode Limsophy Offline ou de faire un rapport sous un format papier.

La loi sur les denrées alimentaires actuellement en vigueur indique que *"le résultat du contrôle doit être notifié par écrit à l'intéressé; la notification sera remise à lui-même ou à son représentant, sur les lieux du contrôle"*(art. 25 al.3). La Cour a constaté que les rapports d'inspection ne sont pas toujours remis sur les lieux du contrôle comme prévu dans la loi. Toutefois, l'obligation de remise du rapport d'inspection ayant été supprimée dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires qui entrera en vigueur lors de l'adoption des ordonnances d'application, la Cour renonce à ériger cette informalité en constat séparé assorti d'une recommandation.

Les contrôles réalisés et les résultats sont revus par la cheffe de l'inspectorat et la responsable du secteur « Hygiène et inspection » (nom de l'entité, motif du contrôle, prélèvements réalisés, notes d'inspection et mesures proposées).

Réalisation des analyses chimiques ou microbiologiques

Les analyses sont réalisées au moyen de méthodes accréditées (ISO 17025), validées selon des protocoles de tests reconnus internationalement.

Les analyses des échantillons prélevés se composent de cinq étapes principales :

- Réception de l'échantillon : les chimistes et laborantins s'enquière des analyses à réaliser et de l'origine des produits.
- Préparation de l'échantillon : les produits prélevés ne peuvent généralement pas être analysés sous la forme prélevée. Ils doivent être préalablement hachés, écrasés, dilués, etc.
- Analyse : selon le type d'analyse, des méthodes et appareils différents sont utilisés. Le SCAV s'est doté de matériel d'analyse tel qu'un « système automatisé de contrôle de l'indicateur de qualité de l'industrie alimentaire pour le dénombrement des micro-organismes indicateurs de qualité dans les aliments » (TEMPO), un instrument analytique de biologie moléculaire (PCR) ou encore des chromatographes et des spectromètres de masse.
- Comptage détermination des résultats : selon la méthode d'analyse et les appareils utilisés, la détermination des résultats est plus ou moins automatisée. Toutefois, lorsque le processus est automatisé, les chimistes ont un regard critique sur les résultats afin de détecter les « faux positifs ».
- Retranscription des résultats : les résultats sont consignés soit sous forme « papier » dans une fiche ou un cahier de laboratoire, soit sous un format électronique spécifique au matériel d'analyse. Les laborantins saisissent les résultats « positifs » dans la base de données Limsophy.

La durée d'une analyse peut varier de quelques minutes à plusieurs jours et peut nécessiter ou non l'intervention régulière d'un collaborateur.

¹⁸ Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) est l'une des technologies de téléphonie mobile de troisième génération (3G).

Les résultats sont validés par le chef de secteur ou son adjoint et font l'objet d'un rapport à destination de l'établissement concerné. En fonction des résultats, le chef de secteur ou son adjoint valident les résultats d'analyses et statuent sur la conformité légale de l'échantillon. Sur cette base, la direction décide des suites administratives comme le classement du dossier, la facturation d'émoluments et la notification d'une amende selon la gravité des constats.

Réalisation des contrôles des abattages

L'inspection d'abattage est décrite dans le manuel d'assurance qualité MAQ du SCAV et les points de contrôles réalisés lors des inspections d'abattage doivent satisfaire les exigences légales. Des check-lists spécifiques ont été établies pour les abattoirs de faible capacité et les abattoirs de volailles.

Les objectifs des contrôles durant les abattages sont multiples. Ils visent notamment à s'assurer des conditions d'abattage, de la conformité des viandes (qualité et traçabilité) et à dépister rapidement les maladies contagieuses (épizootie). Cette politique sanitaire demande un suivi régulier des animaux qui se fait notamment à l'abattoir.

Lors d'un abattage, le vétérinaire réalise des contrôles sur l'ensemble des animaux ante mortem et post mortem. Il contrôle l'arrivée des animaux et notamment les documents et conditions de transport (véhicule, propreté des animaux, nombre d'animaux par caisse, etc.) et les conditions d'abattage (étourdissement et saignée des animaux, etc.).

Les contrôles des carcasses (post mortem) concernent aussi bien la protection des animaux (par exemple identification d'anomalies qui viendraient de la qualité de l'habitat de l'animal) que l'hygiène des viandes (identification d'anomalies sur les carcasses ayant un impact sur l'hygiène des viandes).

L'inspection lors de l'abattage permet d'identifier ou de contrôler les maladies qui peuvent rendre la matière impropre à la consommation. Les contrôles sont visuels, par palpation et par inspection (incision). Lorsqu'un organe présente des problèmes, l'entièreté de l'organe est jetée. L'inspecteur peut, en cas de doute sur la qualité sanitaire des animaux, prélever des échantillons pour analyse.

Les résultats de l'inspection sont consignés dans un rapport d'inspection. Le rapport répertorie uniquement les exceptions identifiées par l'inspecteur. Il s'agit par exemple des organes qui sont considérés comme impropres à la consommation. Le rapport mentionne également les personnes présentes lors de l'abattage.

4.3.2. Constats

Constat 10 : Formalisation insuffisante des contrôles

La Cour a constaté que les inspecteurs et les contrôleurs ne se réfèrent pas systématiquement à la liste de contrôles prédéfinis ou utilisent dans certains cas une liste non à jour. De plus, les inspecteurs et les contrôleurs saisissent dans Limsophy les problèmes constatés, sans préciser les contrôles réellement réalisés lors des inspections.

Par ailleurs, les contrôles effectués par la cheffe du secteur inspectorat de l'activité des inspecteurs ne sont pas formalisés. Ainsi, il est difficile pour la responsable du domaine "Hygiène et inspections", qui doit décider des suites administratives, de savoir quel type de contrôle a déjà été réalisé par la cheffe de secteur. Il peut ainsi arriver que certains contrôles soient effectués à double : contrôle que les feuilles de transmission des résultats d'analyses microbiologiques jointes au dossier correspondent bien aux échantillons prélevés sur le terrain lors de l'inspection, par exemple.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le risque de **contrôle** tient à la non-formalisation des contrôles effectués.

4.3.4. Recommandation

Recommandation 10 (cf constat 10) : Documentation des contrôles d'inspection

La Cour recommande au SCAV de mettre en place un système permettant de documenter les contrôles réalisés lors de chaque inspection (base Limsophy et fiche de transmission). En effet, une traçabilité minimale des contrôles réalisés diminue le risque qu'un domaine de contrôles ne soit oublié et facilite la supervision du travail d'inspection.

Afin de ne pas alourdir le travail d'inspection par des tâches administratives disproportionnées, et de compléter la notion de « quittance » déjà renseignée, les inspecteurs et les contrôleurs pourraient indiquer les points principaux qu'ils ont contrôlés dans les domaines suivants :

- Concept d'autocontrôle,
- Produits,
- Processus et activités,
- Locaux, équipement et appareils.

Cette documentation minimale permet d'avoir un "garde-fou" lors des inspections même si les inspecteurs sont expérimentés et pourra permettre ensuite un contrôle de deuxième niveau par la fonction de responsable de secteur.

Recommandation 11 (cf constat 10) : Formalisation des contrôles de supervision

La Cour recommande au SCAV de revoir la liste des contrôles devant être réalisés notamment par les fonctions de chef de secteur, de responsable du domaine "Hygiène et inspections" et par le secteur administratif. Les contrôles devront ensuite être répartis en fonction des responsabilités et compétences et faire l'objet d'une formalisation.

4.3.5. Position de l'audité et du département

Constat 10 et recommandation 10

Le département accepte la recommandation de la CdC et le SCAV mettra en place un instrument type "check-list" pour la réalisation des inspections de base.

Les inspecteurs et contrôleurs saisissent déjà dans l'application Limsophy les points de contrôles qui ont été réalisés, mais le SCAV reconnaît toutefois qu'il existe certaines disparités dans la pratique et que la mise en place de check-lists simplifiées des points de contrôles pourrait amener une plus-value. Cet aspect fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion au sein de l'ACCS pour décider d'une éventuelle réalisation d'un outil commun au niveau national.

Constat 10 et recommandation 11

Le département accepte la recommandation de la CdC. Le SCAV précisera davantage les responsabilités des collaborateurs concernés dans leurs cahiers des charges. Il complètera également dans le MAQ les contrôles qui doivent être menés afin d'assurer la supervision des travaux d'inspection.

4.4. Traitement administratif des dossiers

4.4.1. Contexte

Décision administrative

Toutes les inspections et les analyses font l'objet d'une décision et d'un traitement administratifs. En fonction des résultats et notamment en cas d'existence d'éléments de non-conformité, le SCAV doit décider si le contrôle doit faire l'objet d'actions à l'encontre de l'établissement ou de l'exploitant (amendes, facturation d'émoluments, formation).

En complément des informations saisies dans l'application Limsophy, une fiche de transmission est établie par l'inspecteur, le contrôleur ou le chimiste afin de reprendre le descriptif du contrôle et ses résultats.

- Pour les inspections d'établissement :

L'inspecteur ou le contrôleur indique, sur la fiche de transmission et à l'aide d'une grille d'évaluation et des directives des chimistes cantonaux, une note pour chacun des six critères évalués (autocontrôle, produits, matériel, etc.). Il mentionne également l'historique des récidives.

La fiche est transmise pour contrôle à la cheffe du secteur inspectorat. Une fois le contrôle effectué, la responsable du domaine "Hygiène et inspections" analyse le résultat et décide des suites à donner. Ces dernières sont définies dans une directive interne :

- Sans suite,
- Avertissement + ½ émolument + frais administratifs,
- Avertissement + émolument + frais administratifs,
- Amende¹⁹ + émolument + frais administratifs.

La décision est mentionnée sur la fiche de transmission.

- Pour les analyses chimiques :

Les chimistes consignent les résultats de l'analyse dans une fiche qui est remise au chimiste cantonal adjoint pour décider des suites à donner.

- Pour les contrôles des abattages :

Les décisions quant aux suites administratives concernant les contrôles des abattages sont prises par le vétérinaire cantonal.

Facturation et clôture du dossier

Les fiches de transmission qui contiennent toutes les informations relatives aux suites administratives sont transmises au secrétariat. Sur la base de ces informations, le dossier est soit clôturé (s'il n'y a pas de suite) soit une suite administrative est créée dans l'application Limsophy. Le secrétariat édite les documents à envoyer à l'administré et les donne à signer à la direction.

Les émoluments sont calculés automatiquement par le logiciel en fonction du temps entre le début et la fin de l'inspection ou du type d'analyse.

¹⁹ Amendes de 200 F à 20'000 F

Les émoluments sont calculés de la manière suivante :

- Pour les inspections :
Les émoluments sont calculés sur la base du REmDEAS (K 1 03.04). Le montant horaire est de 132 F pour les interventions des inspecteurs et des contrôleurs. Les émoluments sont majorés de 60 F par dossier pour couvrir les frais administratifs (55 F pour le travail des collaborateurs et 5 F pour l'envoi du courrier en recommandé).
- Pour les analyses :
Le montant facturé pour des analyses est fonction du temps nécessaire à la réalisation de ces analyses. L'association des chimistes cantonaux a défini, dans un catalogue, le temps (en minutes) pour chaque acte nécessaire pour effectuer une analyse, et ce pour l'ensemble des analyses possibles. Une fois par année, la même association définit le montant facturable par minute. À ce jour, le taux est de 2,20 F la minute. Il n'a pas été modifié depuis 5 ans.
- Pour les abattages :
Les émoluments pour le contrôle des animaux avant l'abattage et le contrôle des viandes sont régis dans l'article 63 de l'ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (OAbCV) qui fixe le montant minimum et maximum de l'émolument par bête. Il autorise également les cantons à percevoir un émolument de base de 20 F au plus par visite d'abattoir.

Selon la loi sur les denrées alimentaires et objets usuels, seules les non-conformités peuvent faire l'objet d'une facturation d'émoluments. Quant aux analyses réalisées sur demandes de clients privés, elles sont toutes facturées indépendamment du résultat (conforme ou non-conforme) sur la même base tarifaire que les émoluments. .

Le montant des amendes est défini par la responsable du domaine "Hygiène et inspections" pour les inspections et analyses microbiologiques, par le chimiste cantonal adjoint pour les analyses chimiques et par le vétérinaire cantonal pour tout ce qui a trait aux affaires vétérinaires.

Le traitement administratif des amendes du service des affaires vétérinaires est réalisé par le service des contraventions de l'État. Les affaires vétérinaires transmettent les informations nécessaires à l'établissement de l'amende (type d'infraction et montant). Le barème de taxation est validé par le Ministère public. Toutes les autres amendes émises par le SCAV sont traitées en interne par le service administratif.

4.4.2. Constats

Constat 11 : Calculs incomplets en matière d'émoluments

Le SCAV ne possède pas de visibilité complète sur les coûts réels des activités d'inspection, d'analyse et de contrôles des abattages. Cela ne lui permet pas d'avoir l'assurance que les émoluments facturés en cas de non-conformité couvrent les coûts engendrés.

Par ailleurs, la Cour a pu constater suite à l'analyse des émoluments actuellement pratiqués que :

- Le SCAV facture des demi-émoluments pour les constats de peu de gravité. La notion de demi-émolument n'est pas reconnue dans le

règlement fixant les émoluments perçus par le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et ses services (REmDEAS)

- Le temps pris en considération pour le calcul de l'émolument n'inclut pas le temps de déplacement, de recherche d'informations et de rédaction du rapport lorsque ce dernier n'est pas rédigé dans l'établissement inspecté.

La Cour constate que les émoluments ne couvrent pas l'entièreté des frais engendrés (salaires, matériel de prélèvement, véhicules, etc.). En 2015, les émoluments facturés pour les inspections non-conformes se sont élevés à 100'000 F, alors que les seules charges salariales y relatives sont estimées par la Cour à plus de 600'000 F, ce qui engendre un manque à gagner minimum de 500'000 F.

Enfin, actuellement en cas d'analyse non conforme de marchandises, le SCAV ne facture que les émoluments relatifs aux analyses. Le temps lié au prélèvement n'est pas systématiquement facturé alors que l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels le permet.

Constat 12 : Règles insuffisamment précises en matière d'amende

La Cour constate qu'il n'existe pas de critères permettant de définir le montant de l'amende lorsqu'une fourchette est proposée. Par exemple, pour les cas de tromperie intentionnelle ou avec plus-value économique, et avec mise en danger de la santé, le montant de l'amende peut varier de 1'000 F à 20'000 F.

Par ailleurs, le SCAV a fixé par directive le montant maximal d'une amende à 20'000 F alors que la loi permet d'aller jusqu'à 40'000 F.

La directive ne précise pas également si les amendes pour les prélèvements sont fixées pour chaque prélèvement ou pour un lot de prélèvements.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le risque de **contrôle** tient à l'absence d'une méthode standardisée dans la définition du montant d'une amende lorsqu'une fourchette est applicable.

Le risque **financier** tient à la méconnaissance des coûts réels des contrôles et de la sous-évaluation du montant des émoluments que le SCAV est en droit de facturer.

4.4.4. Recommandation

Recommandation 12 (cf constat 11) : Politique de facturation des émoluments

La Cour recommande au SCAV de revoir sa politique de facturation des émoluments afin que les émoluments facturés correspondent au mieux aux coûts des prestations rendues.

Pour cela, le SCAV pourra mener dans un premier temps les actions suivantes :

- Mesurer le coût complet généré par les contrôles et les analyses : préparation, déplacement, travail sur place, matériel, travail au bureau,

forfait administratif. Pour ce faire, une estimation du temps consacré à chaque étape devra être réalisée ;

- Supprimer le demi-émolument et ainsi se conformer au Règlement fixant les émoluments perçus par le département de l'emploi des affaires sociales et de la santé et ses services (REmDEAS). En 2015, des demi-émoluments ont été facturés pour approximativement 15'000 F. Ainsi, la suppression du demi-émolument et la facturation d'un émolument plein pourrait générer un revenu supplémentaire pour l'État d'environ F 15'000 par année.
- Facturer systématiquement le coût du prélèvement qui a donné lieu à un résultat d'analyse non-conforme.

Dans un second temps, le SCAV devra s'assurer que le prix de la minute d'inspection et le prix du point pour les analyses définis dans le cadre de l'association des chimistes cantonaux permettent de couvrir les frais devant être couverts par des émoluments. En cas, d'écart important, le SCAV devra proposer une modification des tarifs horaires du REmDEAS.

Recommandation 13 (cf constat 12) : Politique en matière d'amendes

La Cour recommande au SCAV de préciser sa politique en matière d'amendes et notamment d'explicitier les critères à appliquer lorsque des fourchettes d'amendes sont prévues (par exemple : selon les degrés de gravité, en fonction de la position hiérarchique du responsable). La directive devra être modifiée en conséquence.

4.4.5. Position de l'audit et du département

Constat 11 et recommandation 12

Le département accepte la recommandation de la CdC et adaptera sa politique en matière d'émoluments. Dans un premier temps, il intégrera les frais relatifs à la préparation de l'inspection, au temps de déplacement, aux prélèvements d'échantillons et aux recontrôles. La pratique du demi-émolument mis en place pour les cas de faible gravité sera abandonnée. La question de la valeur du point de référence, qui sert de base pour le calcul du tarif horaire, sera amenée à l'ordre du jour d'une prochaine séance des chimistes cantonaux de Suisse afin d'en évaluer sa pertinence en termes de recouvrement des coûts d'inspection et de statuer à nouveau sur sa valeur. Dans un deuxième temps, le département vérifiera si les recettes perçues suite à ces changements permettent de couvrir les frais occasionnés par les contrôles soumis à émoluments et évaluera alors l'opportunité de modifier à nouveau le REmDEAS.

Il convient cependant de rappeler que la gratuité des contrôles est un principe de base du droit fédéral sur les denrées alimentaires et que seuls les contrôles ayant donné lieu à contestation sont soumis à émoluments.

Comme le relève à juste titre la CdC (constat 1), le travail des inspecteurs et contrôleurs n'est pas consacré à 100% à l'inspection. Or, le calcul relatif à un manque à gagner de 500'000 CHF avancé par la CdC est basé sur cette hypothèse.

Dans tous les cas, le département estime qu'il serait difficilement supportable pour les assujettis que le service augmente de manière trop importante les montants des émoluments perçus. Ceci serait particulièrement sensible pour les

cas de faibles gravités pour lesquels les émoluments deviendraient totalement disproportionnés en rapport avec les infractions relevées. De plus, le département souhaite ne pas s'écarter exagérément de la pratique actuelle harmonisée au niveau national.

Constat 12 et recommandation 13

Le département accepte la recommandation de la CdC. La procédure interne du SCAV relative aux amendes sera précisée dans le sens indiqué par la CdC.

4.4.6. Position de la Cour relativement aux observations de l'audit

Recommandation 12

En l'absence de données précises quant à la charge de travail réalisée par les inspecteurs et les contrôleurs, la Cour a estimé le manque à gagner en matière d'émolument en prenant comme hypothèse le fait que la majeure partie des tâches de ce type de fonction concerne des travaux d'inspection ou des tâches connexes. Il reviendra au SCAV de définir précisément ce montant à l'issue de l'analyse de l'activité recommandée par la Cour (cf. recommandation 1).

Par ailleurs, ce montant ne tient pas compte d'autres éléments, devant également être pris en considération dans la détermination des émoluments, tels que le coût du matériel de prélèvement ou d'utilisation des véhicules.

4.5. Gestion des données

4.5.1. Contexte

L'application Limsophy est utilisée par une quinzaine de cantons. Les six cantons romands ont acquis le logiciel en commun et partagent l'information dans le cadre de la collaboration intercantonale. Il existe un répondant de l'application dans chacun des six cantons et un responsable général pour l'ensemble des cantons romands qui est basé à Neuchâtel.

Le développement commun de l'application a permis d'intégrer l'ensemble des bonnes pratiques des six cantons et d'en partager le contenu. Le partage des informations est notamment utile pour gérer les campagnes intercantionales.

Pour Genève, les données sont disponibles depuis décembre 2012, date du transfert des données de l'ancienne base dans l'application Limsophy.

L'application peut être utilisée en ligne ou hors-ligne (avec une synchronisation ultérieure). Pour des questions de mobilité, les inspecteurs et les contrôleurs sont dotés d'un ordinateur portable et d'une imprimante. Ils peuvent ainsi utiliser l'application en déplacement de manière désynchronisée ou synchronisée à l'aide d'une connexion UMTS.

L'application comporte plusieurs modules :

- Module « Entreprise » :
Le module « Entreprise » gère les établissements qui sont le point de départ de toutes les actions. En effet, une inspection se réalise sur un établissement, de même que les échantillons prélevés font référence à un établissement.
Chaque action a un numéro unique de dossier qui correspond soit à une inspection soit à un échantillon. Ainsi plusieurs dossiers peuvent concerner un même établissement.
Il y a environ 80'000 établissements dans la base de données qui est utilisée par l'ensemble des cantons romands, dont environ 9'000 établissements situés sur le canton de Genève. Ces derniers sont catégorisés dans les domaines d'activité suivants :
 - denrées alimentaires/objets,
 - abattoirs,
 - piscine,
 - vétérinaire.

Chaque établissement est également associé à une ou plusieurs catégories selon la codification de l'OSAV (par exemple : boulangerie, artisan-traiteur, glacier, etc.). C'est sur la base de ces catégories que la fréquence des inspections est définie. Les fréquences d'inspection ont été définies par l'association des chimistes cantonaux et sont communes pour l'ensemble des SCAV.

La base de données des entreprises est alimentée via les sources suivantes : formulaire d'annonce, inspections, requête en autorisation d'exploiter.

- Module Échantillon
Dans le module échantillon sont répertoriés les échantillons qui ont été prélevés, le résultat des analyses (y compris le rapport d'analyse) et la tarification des analyses. Ce module permet également de produire le

rapport de prélèvement qui est remis sur place. La tarification des analyses est paramétrée dans ce module.

Les laboratoires de chimie saisissent les résultats des analyses manuellement dans Limsophy.

- Module Inspection

Le module inspection permet de saisir l'ensemble des éléments constatés lors d'une inspection (manquement, etc.), mais également les mesures décidées.

La majorité du traitement de l'information est automatisée, ainsi :

- lorsqu'une infraction est saisie, la base légale y relative est automatiquement identifiée,
- le rapport d'inspection est produit automatiquement sur la base des constats renseignés lors de l'inspection,
- la tarification de l'émolument est calculée sur la base du temps consacré à l'inspection.

- Module Campagne

Le module campagne permet de planifier les campagnes d'analyse au niveau national, romand ou interne à Genève en fonction des capacités des laboratoires. Les campagnes nationales se concentrent sur les contrôles aux frontières et sur les importations alors que les campagnes romandes ou genevoises sont axées sur les productions et entreprises de distribution locales.

- Module Suite légale

Le module suite légale permet de créer tous les documents légaux relatifs aux échantillons ou aux inspections tels que les avertissements, les décisions administratives ou les ordonnances pénales ainsi que la tarification des amendes qui y sont liées.

- Module Facture

Le module facture permet de facturer en une seule fois l'ensemble des émoluments (analyses et inspections) et des amendes pour une même entreprise. Les tarifications des émoluments et des amendes sont gérées dans les modules « échantillon », « inspection » et « suite légale ». Le module facture regroupe l'ensemble des tarifications devant faire l'objet d'une facture pour une même adresse (personne responsable de l'établissement ou producteur/importateur) à un moment donné. Le module facture est interfacé avec la comptabilité de l'État.

4.5.2. Constats

Constat 13 : Des données insuffisamment fiables dans l'application Limsophy

En complément du constat 6, et de façon plus générale, les travaux de la Cour ont permis d'identifier un manque de fiabilité des données. En effet :

- Certaines enseignes (entreprises) ne sont pas saisies dans l'application,
- Les noms des enseignes peuvent être des noms génériques (ex Tabac-journaux),
- Certaines dates de contrôles à venir ne sont pas renseignées,
- Les informations saisies ne sont pas harmonisées (par exemple les catégories d'activités des établissements),

- Les noms des responsables des établissements contrôlés ne sont pas toujours corrects (incidence sur la facturation).

Ces faiblesses peuvent engendrer tant des problématiques opérationnelles (non-contrôle d'un établissement) que financières (facturation à la mauvaise personne).

La Cour a également constaté un niveau de détail important des informations à renseigner (par exemple, choix parmi 34 motifs de contrôle et 117 catégories d'entreprises) qui complique la saisie et augmente le risque d'erreur.

4.5.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels, financier et de contrôle** tiennent à la qualité des données renseignées dans l'application Limsophy.

4.5.4. Recommandation

Recommandation 14 (cf constat 13) : Guide de saisie

La Cour recommande au SCAV d'analyser les besoins en information afin de déterminer les données utiles pour mener à bien les différentes missions, pour les besoins de communication et pour piloter les activités du service.

Sur la base de cette analyse, le SCAV devra établir un guide de saisie afin de préciser les informations à renseigner dans les différents champs et le niveau d'information souhaité afin de garantir une homogénéité des informations d'un établissement à l'autre.

Recommandation 15 (cf constat 13) : Administration des données

La Cour recommande de mettre en place une organisation spécifique (rôles, responsabilités et tâches) en matière d'administration des données de l'application Limsophy afin de garantir la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans la base. À cette fin, il pourrait être nécessaire de dissocier la saisie quotidienne des informations du processus d'inspection et d'analyse, d'une part, et la saisie des données de "base", d'autre part.

Les données métiers structurantes correspondent notamment à la liste des établissements à contrôler, à la liste des catégories de produits, les données descriptives minimales d'un établissement et d'un produit. Les données de base englobent quant à elles toutes les informations utilisées de manière automatique par le système comme les référentiels (règlement, tabelles, montants des émoluments, etc.).

La mise à jour de ces données nécessite une rigueur dans la saisie, un contrôle accru des données enregistrées et un travail de "veille" continue afin de garantir l'exactitude des informations de la base.

Les inspecteurs ont un rôle important dans la tenue à jour des informations. Dès lors, la Cour recommande qu'une formation spécifique soit organisée pour ce public afin d'augmenter la qualité des données les plus sensibles (nom de l'enseigne, nom du gérant, etc.).

Recommandation 16 (cf constat 13) : Contrôle des données

La Cour recommande de renforcer les contrôles des données.

4.5.5. Position de l'audité et du département

Constat 13 et recommandation 14

Le département accepte la recommandation de la CdC. Le SCAV reconsidérera les données qu'il est nécessaire de renseigner de manière très précise dans son application informatique de gestion des données (Limsophy) et créera un guide de saisie qu'il intégrera dans son système d'assurance qualité.

Le SCAV précise cependant qu'il est tout à fait normal que des noms génériques soient utilisés, car dans la pratique certains établissements ne possèdent pas de nom d'enseigne. Ils sont par conséquent nommés de manière générique par le service pour que les établissements soient identifiés sans ambiguïté à une adresse physique donnée.

Constat 13 et recommandations 15 et 16

Le département accepte les recommandations de la CdC. Le SCAV complètera l'organisation spécifique de l'administration de la base de données. En effet, si la gestion des données de base du système est bien définie dans le service et au niveau intercantonal, la qualité des données métiers structurantes, telles que définies par la CdC, doit faire l'objet d'améliorations. Le SCAV s'appuiera sur le guide de saisie qu'il aura élaboré et mettra en place une formation spécifique des inspecteurs et contrôleurs. De plus, davantage de responsabilités seront données à la cheffe de l'inspection quant à la mise en œuvre de contrôles relatifs à la qualité du référentiel des entreprises. Son cahier des charges sera modifié dans ce sens et des procédures de contrôles seront mises en place et documentées.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 1 Activité des inspecteurs et contrôleurs</p> <p>La Cour recommande qu'une analyse soit menée afin de déterminer le temps consacré par les inspecteurs et contrôleurs sur les différentes activités qu'ils réalisent : préparation de l'inspection, travaux sur site, travail réalisé en complément au bureau (recherche d'information, finalisation du rapport), autres activités (délivrance d'autorisation, travail administratif). Dans le cadre de l'identification et la mesure des activités et du temps de travail, il s'agira par exemple de consigner, pendant une période représentative, les tâches et temps nécessaire à leur accomplissement par chaque collaborateur.</p> <p>Ces relevés d'activité permettront d'avoir une vue complète sur les tâches réalisées et de revoir ou d'ajuster l'allocation des ressources et leur planification. Ces éléments seront également utiles au calcul des émoluments en tenant compte du temps total consacré aux inspections comprenant des non-conformités.</p>	1	Chef de l'inspectorat	30.04. 2017	
<p>Recommandation 2 Organisation et planification des inspections</p> <p>La Cour recommande de reconsidérer la répartition actuelle des inspections par zone et d'adapter en conséquence l'organisation et la planification des travaux d'inspection. L'analyse préalable devra tenir compte de l'ensemble des activités réalisées par les inspecteurs et les contrôleurs (inspections, prélèvements pour les campagnes, demandes d'autorisation, etc.) ainsi que le temps total nécessaire au travail d'inspection (préparation, recherche, déplacement, rédaction).</p> <p>Dans le cadre de cette analyse, la Cour invite le SCAV à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soit, revoir le système de répartition par zone en intégrant la problématique de la gestion des absences, la charge de travail entre les différentes zones et la gestion des risques liés à la non-rotation des collaborateurs dans ces zones. • Soit, revoir le principe de découpage par zone afin de voir dans quelle mesure une affectation en continu des ressources en fonction des besoins, sans répartition préalable, pourrait permettre d'optimiser les contrôles. Cette répartition régulière du travail permettrait de 	2	Chef de l'inspectorat	30.06.2017	

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
suivre aisément l'activité des différents inspecteurs et contrôleurs et de simplifier la gestion des inspections en cas d'absence.				
<p>Recommandation 3 Outil de suivi de la planification des inspections</p> <p>La Cour recommande de compléter les outils de suivi de la planification avec des informations disponibles au sein du SCAV. Il s'agira notamment d'ajouter les éléments quantitatifs relatifs au nombre de contrôles réalisés et restant à réaliser. Ces outils devront également être adaptés en fonction des modifications qui seront apportées dans le cadre des recommandations précédentes.</p>	1	Chef de l'inspectorat	Déjà existant Mise à jour au 31.12.2017	
<p>Recommandation 4 Besoins en matière d'abattage</p> <p>Au regard du développement de l'activité d'élevage (ouvertures d'exploitations) et de la volonté politique de développer l'offre de viandes labellisée GRTA, la Cour recommande au SCAV d'estimer les besoins futurs en matière d'abattage par catégorie d'animaux, en sollicitant l'expertise de la direction générale de l'agriculture et des autres parties prenantes impliquées dans l'élevage et l'abattage sur le canton.</p>	3	Vétérinaire cantonal	30.06.2017	
<p>Recommandation 5 Nombre de collaborateurs en charge du contrôle des abattages</p> <p>La Cour recommande au SCAV de mettre en place une solution organisationnelle lui permettant d'assurer sa prestation de contrôle des abattages.</p> <p>Pour cela, le SCAV pourra envisager de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avoir recours à un support externe via des vétérinaires privés indépendants ou des vétérinaires d'autres SCAV. Cela nécessite au préalable d'identifier les personnes compétentes pouvant être mobilisées rapidement et de définir les modalités de leur intervention ; • Faire intervenir les autres vétérinaires du SCAV aux contrôles des abattages pour pallier les absences de courte durée en sachant que cela nécessiterait une formation préalable et aurait une incidence sur le travail quotidien ; • Si ces solutions s'avéraient insuffisantes ou non réalisables, le SCAV pourrait envisager le recrutement de collaborateurs supplémentaires (vétérinaire ou assistant officiel). <p>La marge existante pour la facturation des émoluments</p>	3	Vétérinaire cantonal	31.12.2017	

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
permet de couvrir les coûts des ressources supplémentaires nécessaires indépendamment de la solution retenue.				
<p>Recommandation 6 Capacité des laboratoires d'analyse chimique</p> <p>La Cour recommande au SCAV de documenter les résultats des réflexions menées chaque année par les chefs de secteurs quant aux futurs besoins en matière de ressources humaines et matérielles. Ce travail sera d'autant plus important dans l'année à venir étant donné le changement du cadre légal (voir chapitre 3.2).</p> <p>Les changements attendus auront notamment des répercussions en termes de travail de contrôle, de développement de méthode et de besoin en infrastructure.</p> <p>Ce travail devra aussi intégrer la stratégie du SCAV vis-à-vis des clients privés et des prestations offertes à la population.</p>	3	Vétérinaire cantonal	31.12.2017	
<p>Recommandation 7 Référentiel des établissements à contrôler</p> <p>La Cour recommande au SCAV de réaliser régulièrement un rapprochement visant à intégrer (une à deux fois par an) dans l'application Limsophy les informations du REG et du référentiel SCOM. Cela permettra d'avoir une base plus exhaustive et plus à jour des établissements actifs sur le canton. Le fait de disposer de données personnelles actualisées sur les responsables de ces établissements constitue un préalable indispensable pour la notification d'amendes et la facturation d'émoluments.</p> <p>Il est à noter que selon le règlement d'exécution de la loi sur « la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RRDBHD) », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, chaque exploitant doit tenir à jour un registre contenant l'ensemble des autorisations en vigueur, lesquelles mentionnent le nom des responsables. Sur cette base, les inspecteurs et les contrôleurs devraient systématiquement vérifier l'exactitude des informations relatives à l'établissement et à son responsable, et le cas échéant modifier les informations dans Limsophy.</p>	2	Chimiste cantonale déléguée	31.12.2017	
<p>Recommandation 8 Taille d'échantillons - Consommation</p> <p>La Cour recommande au SCAV de documenter les raisons de la fréquence actuelle et du nombre de prélèvements effectués, et d'en vérifier la pertinence.</p>	1	Chimiste cantonal	30.06.2017	

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
Sur cette base, le SCAV devra formaliser cette règle sous forme de directive ou de procédure dans le manuel d'assurance qualité (MAQ).				
<p>Recommandation 9 Contrôle des abattages</p> <p>La Cour recommande au SCAV de s'assurer du respect de l'ordonnance fédérale en matière de contrôle d'abattage (cadence d'abattage, présence sur site le temps de l'abattage, nombre de contrôleurs, condition d'hygiène et protection des animaux).</p> <p>La mise en conformité devra s'accompagner par un renforcement de l'équipe en charge du contrôle des abattages (voir recommandation 5).</p>	3	Vétérinaire cantonal	31.12.2017	
<p>Recommandation 10 Documentation des contrôles d'inspection</p> <p>La Cour recommande au SCAV de mettre en place un système permettant de documenter les contrôles réalisés lors de chaque inspection (base Limsophy et fiche de transmission). En effet, une traçabilité minimale des contrôles réalisés diminue le risque qu'un domaine de contrôles ne soit oublié et facilite la supervision du travail d'inspection.</p> <p>Afin de ne pas alourdir le travail d'inspection par des tâches administratives disproportionnées, et de compléter la notion de « quittance » déjà renseignée, les inspecteurs et les contrôleurs pourraient indiquer les points principaux qu'ils ont contrôlés dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concept d'autocontrôle, • Produits, • Processus et activités, • Locaux, équipement et appareils. <p>Cette documentation minimale permet d'avoir un "garde-fou" lors des inspections même si les inspecteurs sont expérimentés et pourra permettre ensuite un contrôle de deuxième niveau par la fonction de responsable de secteur.</p>	2	Chimiste cantonal	31.12.2017	
<p>Recommandation 11 Formalisation des contrôles de supervision</p> <p>La Cour recommande au SCAV de revoir la liste des contrôles devant être réalisés notamment par les fonctions de chef de secteur, de responsable du domaine "Hygiène et inspections" et par le secteur administratif. Les contrôles devront ensuite être répartis en fonction des responsabilités et compétences et faire l'objet d'une formalisation.</p>	1	Chimiste cantonale déléguée	30.04.2017	

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 12 Politique de facturation des émoluments</p> <p>La Cour recommande au SCAV de revoir sa politique de facturation des émoluments afin que les émoluments facturés correspondent au mieux aux coûts des prestations rendues.</p> <p>Pour cela, le SCAV pourra mener dans un premier temps les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesurer le coût complet généré par les contrôles et les analyses : préparation, déplacement, travail sur place, matériel, travail au bureau, forfait administratif. Pour ce faire, une estimation du temps consacré à chaque étape devra être réalisée ; • Supprimer le demi-émolument et ainsi se conformer au Règlement fixant les émoluments perçus par le département de l'emploi des affaires sociales et de la santé et ses services (REmDEAS). En 2015, des demi-émoluments ont été facturés pour approximativement 15'000 F. Ainsi, la suppression du demi-émolument et la facturation d'un émolument plein pourrait générer un revenu supplémentaire pour l'État d'environ F 15'000 par année. • Facturer systématiquement le coût du prélèvement qui a donné lieu à un résultat d'analyse non-conforme. <p>Dans un second temps, le SCAV devra s'assurer que le prix de la minute d'inspection et le prix du point pour les analyses définis dans le cadre de l'association des chimistes cantonaux permettent de couvrir les frais devant être couverts par des émoluments. En cas, d'écart important, le SCAV devra proposer une modification des tarifs horaires du REmDEAS.</p>	2	Chimiste cantonal	31.12.2017 Pour la première phase et 31.12.2018 pour la seconde	

Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 13 Politique en matière d'amendes</p> <p>La Cour recommande au SCAV de préciser sa politique en matière d'amendes et notamment d'explicitier les critères à appliquer lorsque des fourchettes d'amendes sont prévues (par exemple : selon les degrés de gravité, en fonction de la position hiérarchique du responsable). La directive devra être modifiée en conséquence.</p>	1	Chimiste cantonal	30.06.2017	
<p>Recommandation 14 Guide de saisie</p> <p>La Cour recommande au SCAV d'analyser les besoins en information afin de déterminer les données utiles pour mener à bien les différentes missions, pour les besoins de communication et pour piloter les activités du service.</p> <p>Sur la base de cette analyse, le SCAV devra établir un guide de saisie afin de préciser les informations à renseigner dans les différents champs et le niveau d'information souhaité afin de garantir une homogénéité des informations d'un établissement à l'autre.</p>	1	Chimiste cantonale déléguée	31.12.2017	
<p>Recommandation 15 Administration des données</p> <p>La Cour recommande de mettre en place une organisation spécifique (rôles, responsabilités et tâches) en matière d'administration des données de l'application Limsophy afin de garantir la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans la base. À cette fin, il pourrait être nécessaire de dissocier la saisie quotidienne des informations du processus d'inspection et d'analyse, d'une part, et la saisie des données de "base", d'autre part.</p> <p>Les données de base correspondent notamment à la liste des établissements à contrôler, à la liste des catégories de produits, les données descriptives minimales d'un établissement et d'un produit. Ces données de base englobent également toutes les informations utilisées de manière automatique par le système comme les référentiels (règlement, tabelles, montants des émoluments, etc.).</p> <p>La mise à jour de ces données nécessite une rigueur dans la saisie, un contrôle accru des données enregistrées et un travail de "veille" continue afin de garantir l'exactitude des informations de la base.</p> <p>Les inspecteurs ont un rôle important dans la tenue à jour des informations. Dès lors, la Cour recommande qu'une</p>	1	Chimiste cantonale déléguée	31.12.2017	



Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
formation spécifique soit organisée pour ce public afin d'augmenter la qualité des données les plus sensibles (nom de l'enseigne, nom du gérant, etc.).				
Recommandation 16 Contrôle des données La Cour recommande de renforcer les contrôles des données.	2	Chimiste cantonale déléguée	31.12.2017	

6. DIVERS

6.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

6.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) et du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en septembre 2016. Le rapport complet a été transmis à la direction du SCAV le 11 octobre 2016 pour observations. Les observations remises le 25 octobre 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 4 novembre 2016

Isabelle Terrier
Présidente

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

Marco Ziegler
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>