

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Aliette Rey-Marion intitulée "Fraude à la viande chevaline – les consommateurs 100% pigeons"**

***Rappel de l'interpellation***

*Depuis plusieurs mois, les grands distributeurs ont vendu des plats pré-cuisinés — lasagnes, spaghettis, cornettes à la sauce bolognaise, raviolis, tortellinis, steaks hachés (hamburgers, kebabs, etc.) — sous l'indication de viande de bœuf, alors qu'ils contenaient de la viande de cheval. Seize pays d'Europe sont concernés par cette fraude qui affecte toute la chaîne alimentaire : la Grande-Bretagne d'où est parti le scandale, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Slovénie, la Bulgarie, la Roumanie, la République tchèque, la Suisse, mais aussi les îles Canaries et Hong Kong. C'est dire l'étendue de cette fraude et les millions de consommateurs qu'elle a touchés.*

*En Suisse, Coop, Manor, Lidl, Volg et Top Shop ont mis en vente des produits dont le contenu ne correspondait pas à la description formulée sur l'étiquetage. Ils ont fait preuve de négligence et ont contrevenu ainsi à la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI, article 18, alinéa 3). Le groupe veveysan Nestlé, numéro 1 de l'agro-alimentaire, a également mis en vente des produits non-conformes en France, en Italie, en Espagne et au Portugal (raviolis et tortellinis de la marque Buitoni).*

*Cette crise de la viande chevaline — ou Horsegate — a mis en évidence deux problèmes majeurs :*

- 1. Alors que les consommateurs se fiant à l'étiquetage des produits pensaient acheter des plats à base de viande de bœuf, ils se sont fait refiler de la viande de cheval totalement à leur insu. Cette viande chevaline s'est révélée de provenance incertaine, voire douteuse, à la traçabilité floue. De plus, sa commercialisation ne satisfait pas aux normes suisses (indication de provenance, conditions d'élevage et de traitement des animaux, d'abattage et contrôles sanitaires).*
- 2. Les consommateurs ont achetés des produits alimentaires en parfaite confiance par rapport à la sécurité sanitaire de ceux-là. Or, il s'est avéré que, outre la tromperie sur la qualité, la viande chevaline dont sont composés les produits qu'ils ont achetés peut contenir des doses de produits comme des antibiotiques et autres produits à risque pour l'homme.*

*La situation financière des grands distributeurs directement impliqués est saine. Les derniers chiffres qu'ils ont publiés les tiennent résolument à l'abri de la faillite. On peut d'emblée écarter que ce soit par faute de moyens financiers qu'ils n'ont pas procédé aux contrôles stricts et réguliers qui leur incombent pour vérifier le contenu et la provenance des produits qu'ils proposent aux consommateurs, conformément à la LDAI.*

*Certainement par habitude, mais aussi par facilité, les grands distributeurs ont manqué à leurs*

*obligations les plus fondamentales. Le sens du profit surdéveloppé qu'on leur connaît n'y est peut-être pas non plus étranger. Le kilo de viande hachée de bœuf se vend à environ 7.70 francs/kg, actuellement (prix au détail, marché suisse), alors que le kilo de viande de cheval est, lui, à 00.90 francs/Kg en Roumanie. A quelque point de la filière qu'ait eu lieu cette fraude à la viande chevaline, on voit que, pour des acteurs habitués à jongler avec les marges, le ratio de 00.90 francs à 7.70 est aussi attractif que le marché qui en résulte est lucratif.*

*Que ce soit par rapport au principe du Cassis de Dijon, au label Swissness actuellement en discussion aux Chambres fédérales, aux accords de libre-échange avec l'Union Européenne (ALEA), plusieurs associations comme Prométerre, la chambre vaudoise d'agriculture, la Fédération romande des consommateurs, et des particuliers se sont manifestés et luttent avec véhémence pour que les fraudes et tromperies à l'étiquetage soient traquées et sanctionnées sans ménagement. On voit aujourd'hui à quel point le fait d'autoriser la vente de très mauvais produits (comme du fromage à la maïzena, des sirops à l'eau sucrée, des jus de fruits quasiment sans fruits), voire des produits pouvant s'avérer dangereux (amandes ou pistaches à l'aflatoxine et riz au pesticide, dans des proportions largement supérieures à celles tolérées par la LDAI a finalement contribué à encourager les grands distributeurs dans leur laxisme. A voir avec quelle célérité ils se sont lancés dans des autocontrôles spontanés et ont retirés certains produits de leurs présentoirs, il ne faut pas vouloir nous persuader qu'ils avaient la conscience totalement tranquille.*

*Suite à ces observations, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Est-il exact que les contrôles des denrées alimentaires incombent aux autorités cantonales ?*
- 2. Quelle est la mission du chimiste cantonal, afin de garantir la crédibilité de la traçabilité des denrées alimentaires, d'une part, et des propriétés sanitaires desdites denrées qui satisfassent aux dispositions légales, d'autre part ?*
- 3. Combien de contrôles portant sur la tromperie du consommateur le chimiste cantonal effectue-t-il ?*
- 4. Quel est le dispositif permettant de prévenir la tromperie du consommateur, comme dans le cas où de la viande de cheval est vendue pour de la viande de bœuf ?*
- 5. A quelles sanctions s'exposent les fraudeurs (dénonciation, plainte, condamnation, amende, radiation du registre du commerce ou autres) ?*
- 6. Dans le cas de cette fraude à la viande chevaline, les grands distributeurs impliqués dans le canton de Vaud vont-ils être poursuivis ?*
- 7. Sur un plat pré-cuisiné à base de viande de volaille, l'indication de provenance " Europe " est-elle suffisante aux yeux du Conseil d'Etat ?*
- 8. Sur une offre d'entrecôtes, l'indication de provenance " Suisse/Uruguay/Argentine " renseigne-t-elle suffisamment le consommateur, de l'avis du Conseil d'Etat ?*
- 9. Ou, sur de la viande hachée, l'indication de provenance " Suisse/Allemagne " ?*
- 10. Existe-t-il une collaboration intercantonale dans le cadre du contrôle des denrées alimentaires ? Si oui, comment est-elle organisée ? Comment se passent les échanges d'informations et de données ?*
- 11. En regard du flou artistique magistral dans lequel se drapent les grands distributeurs (négligence sur les autocontrôles, routine aveugle des approvisionnements), faut-il inciter les acheteurs de barquettes précuisinées à les soumettre systématiquement à l'analyse du chimiste cantonal avant de les consommer ?*

*Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

*Oulens-sur-Lucens, le 26 février 2013. (Signé) Aliette Rey-Marion*

## *Réponse du Conseil d'Etat*

### **1 PREAMBULE**

#### **1.1 Historique de la fraude**

A mi-janvier 2013, les autorités britanniques ont révélé que des traces d'ADN de cheval avaient été décelées dans des steaks hachés étiquetés "pur bœuf" et produits en Irlande. Dès lors, de nombreuses analyses ont été effectuées sur les produits contenant de la viande de bœuf, et l'affaire des lasagnes a éclaté début février 2013. Des parures de viande cheval (aussi appelées "minerai" dans la terminologie européenne) étaient produites dans deux abattoirs roumains, puis vendues à un intermédiaire hollandais basé à Chypre. Celui-ci fournissait notamment un négociant en viandes français, qui distribuait ces produits à des entreprises de préparation de plats précuisinés en gros. Ces plats étaient ensuite achetés par divers distributeurs européens, et mis dans le commerce dans de nombreux pays.

Si les parures issues des abattoirs hongrois étaient correctement étiquetées, la désignation de viande de cheval était transformée en "viande de bœuf" à une étape du circuit de transformation que l'enquête judiciaire devra formellement identifier. On notera toutefois que, selon les media hollandais, le trader établi à Chypre avait déjà été condamné à 9 mois de prison ferme en janvier 2012 pour avoir vendu de la viande de cheval sud-américain comme étant du bœuf allemand !

Cette fraude a touché une quarantaine de distributeurs et détaillants présent dans vingt-deux pays européens. Les quantités de produits frauduleux ne sont à l'heure actuelle pas connues, mais elles représentent vraisemblablement plusieurs dizaines de tonnes de matières premières. Selon certaines sources, cette fraude aurait débuté à l'automne 2012 déjà.

#### **1.2 Actions entreprises en Suisse**

Dès l'annonce des problèmes rencontrés en Angleterre, l'Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS) a décidé de mettre sur pied une action de contrôle coordonnée. Ce sont ainsi plus de cent échantillons de produits précuisinés divers (lasagnes, viande hachée, sauces, boulettes de viande, etc.) qui ont été prélevés et analysés dans quatre laboratoires cantonaux (Argovie, Berne, Vaud et Zürich). Les résultats ont été rendus publics le 15 février déjà : aucun des échantillons prélevés auprès de détaillants et grands distributeurs ne contenait de viande de cheval. A la même époque toutefois, COOP a procédé au retrait volontaire de l'une de ses marques de lasagnes, qui avait été produites par une des entreprises européennes incriminées. Il est à noter que cet échantillon n'a pas pu être analysé au cours de cette action, car il avait déjà disparu des rayons au moment des prélèvements officiels.

Dans une action concertée réalisée le mois suivant par l'ACCS et l'Office fédéral de la santé publique, 363 échantillons supplémentaires ont été analysés, et seuls 5 d'entre eux ont présenté des traces de viande de cheval, provenant vraisemblablement de contaminations des chaînes de production entre deux lots de fabrication.

Cette fraude n'a pas entraîné de risque sanitaire, car les chevaux dont provenait la viande incriminée avaient bel et bien été contrôlés dans les abattoirs hongrois. Par contre, des questions se sont posées quant à la présence de résidus de médicaments vétérinaires illégaux dans ces produits. A titre de précaution, une campagne d'analyses de viande de cheval et produits dérivés a porté notamment sur l'éventuelle présence de phénylbutazone dans les produits incriminés. Il s'agit d'un anti-inflammatoire utilisé comme calmant chez les chevaux mais qui, au vu de ses rares effets secondaires, est interdit en médecine humaine. Sur trente échantillons analysés, seule une entrecôte importée du Canada présentait une teneur en phénylbutazone de 1,7 millionième de gramme par kilo de viande. Une concentration aussi basse ne présente aucun danger pour la santé des consommateurs. Aucun autre médicament vétérinaire n'a été mis en évidence dans les échantillons analysés.

## **2 REPONSE AUX QUESTIONS**

### **2.1 Est-il exact que les contrôles des denrées alimentaires incombent aux autorités cantonales ?**

Selon le droit fédéral actuel, la Confédération contrôle l'importation des denrées alimentaires (au travers de l'Administration fédérale des douanes), alors que les cantons exécutent le contrôle de toutes les denrées produites et mises dans le commerce en Suisse. A titre subsidiaire, les cantons peuvent également contrôler l'importation et l'exportation des produits. Ce partage des tâches est régi par les articles 32 et 40 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAL).

### **2.2 Quelle est la mission du chimiste cantonal, afin de garantir la crédibilité de la traçabilité des denrées alimentaires, d'une part, et des propriétés sanitaires desdites denrées qui satisfassent aux dispositions légales, d'autre part ?**

L'article premier de la LDAL définit les trois buts du droit alimentaire:

- protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger ;
- assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène ;
- protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires.

Le chimiste cantonal a pour mission de concourir à la réalisation de ces trois buts, avec l'appui des inspecteurs, contrôleurs et du personnel de laboratoire qui lui sont subordonnés. Il fait procéder à des analyses d'échantillons et à des inspections, qui peuvent être locales ou scripturales. Ces dernières peuvent porter sur les conditions d'hygiène de production, mais aussi sur les systèmes d'assurance de la qualité (autocontrôle), la traçabilité des produits ou encore la véracité des déclarations. Lorsque des infractions sont constatées, le chimiste cantonal ordonne les mesures permettant de rétablir une situation conforme au droit, et il peut dénoncer pénalement les auteurs d'infractions.

### **2.3 Combien de contrôles portant sur la tromperie du consommateur le chimiste cantonal effectue-t-il ?**

Les fraudes peuvent résulter de deux infractions distinctes, les tromperies et les falsifications. Les tromperies consistent à induire en erreur le consommateur sur une propriété d'un produit : les lasagnes déclarées "pur bœuf" alors qu'elles contiennent du cheval en sont un bon exemple. Les falsifications modifient quant à elles le produit par addition ou soustraction d'un composant, comme par exemple le mouillage du lait.

Le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SACV) ne tient pas de comptabilité séparée des investigations tendant à identifier des tromperies ou des falsifications. Par contre, il enregistre les échantillons prélevés spécifiquement pour des contrôles d'étiquetage ou des analyses de composition. En 2012, le SCAV a analysé 9'919 échantillons de denrées alimentaires. Parmi ceux-ci, on compte 4'380 échantillons d'eaux potables, 3'304 prélèvements destinés à des contrôles d'hygiène, et 2'235 produits contrôlés pour leur composition ou leur étiquetage.

### **2.4 Quel est le dispositif permettant de prévenir la tromperie du consommateur, comme dans le cas où de la viande de cheval est vendue pour de la viande de bœuf ?**

Comme déjà indiqué, les organes de contrôle des denrées alimentaires procèdent à des analyses et à des inspections. Dans le cadre de leurs activités, ils sont assimilés à des fonctionnaires de la police judiciaire. De ce fait, ils ont accès aux biens-fonds, exploitations, locaux et véhicules, ainsi qu'à toute documentation et pièces qui pourraient être utiles à leurs investigations.

Dans le cas où les produits sont élaborés dans un pays étranger, seule l'analyse permet de détecter une éventuelle fraude. On notera toutefois que les chimistes cantonaux ont accès au système européen RASFF (Rapid alert system for food and feed), qui leur permet d'être informés des

problèmes constatés dans les pays membres de l'Union européenne en matière de denrées alimentaires.

### **2.5 A quelles sanctions s'exposent les fraudeurs (dénonciation, plainte, condamnation, amende, radiation du registre du commerce ou autres) ?**

Lorsqu'une infraction est constatée, le chimiste cantonal inflige un avertissement dans les cas de peu de gravité, ou transmet la dénonciation du cas à l'autorité de poursuite pénale (préfets ou Ministère public).

Selon la LDAL, le fait de donner intentionnellement des indications fausses ou trompeuses sur des denrées alimentaire est puni d'une amende de 40'000 francs au plus. Lorsque ces fausses indications résultent d'une négligence, l'amende est de 20'000 francs au plus.

En cas de fraudes avérées, les dispositions du Code pénal relatives à l'escroquerie et à la falsification de marchandises peuvent être invoquées. Ce sont des crimes ou délits passibles de trois à dix ans d'emprisonnement selon les cas.

Si l'auteur de la fraude a été condamné à une peine privative de liberté de plus de six mois ou à une peine pécuniaire de plus de 180 jours-amende, le juge peut lui interdire totalement ou partiellement l'exercice de son activité pour une durée de six mois à cinq ans s'il y a lieu de craindre de nouveaux abus.

### **2.6 Dans le cas de cette fraude à la viande chevaline, les grands distributeurs impliqués dans le canton de Vaud vont-ils être poursuivis ?**

Le principe de l'autocontrôle prévoit que chacun, au cours des étapes de production et de transformation des produits, est responsable de la maîtrise des risques qui peuvent être générés par ses activités. Les distributeurs eux-mêmes effectuent, par sondages, des contrôles sur les risques les plus pertinents liés aux produits qu'ils commercialisent. Dans le cas des lasagnes, les distributeurs contrôlaient régulièrement divers paramètres tels que l'état microbiologique, la présence de contaminants ou d'allergènes, ou encore l'absence d'additifs non admis. Par contre, au vu de la faible proportion de viande dans ces denrées, des analyses permettant d'identifier les espèces animales n'étaient pas effectuées. Ces investigations incombaient, par contre, aux producteurs des lasagnes, qui ne les pratiquaient manifestement pas ou à tout le moins pas de manière systématique.

De ce fait, les distributeurs n'ont pas été poursuivis pour négligence dans l'application de leur autocontrôle. On ne saurait en effet exiger que toutes les analyses imaginables soient systématiquement effectuées sur chaque produit commercialisé.

### **2.7 Sur un plat pré-cuisiné à base de viande de volaille, l'indication de provenance " Europe " est-elle suffisante aux yeux du Conseil d'Etat ?**

L'étiquetage des denrées alimentaires relève du droit fédéral. L'ordonnance sur l'étiquetage (OEDAL) prévoit que les denrées préemballées doivent obligatoirement comporter la mention de deux pays de production de cette dernière.

A teneur de l'art. 15 OEDAL, si une denrée alimentaire ne peut pas être attribuée à un pays de production donné ou que le pays de provenance des matières premières ou des ingrédients ne peut pas être déterminé avec précision, il y a lieu d'indiquer la plus petite zone géographique d'où proviennent la denrée alimentaire, les matières premières ou les ingrédients (par exemple "laitue à couper provenant de l'Union européenne", "poisson de la mer Baltique").

De ce fait, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un tel plat ne contrevient pas aux exigences légales. Il relève au surplus que l'indication d'un pays de production n'offre aucune garantie quant à une absence de fraude, ces deux éléments n'étant absolument pas liés.

### **2.8 Sur une offre d'entrecôtes, l'indication de provenance " Suisse/Uruguay/Argentine "**

## **renseigne-t-elle suffisamment le consommateur, de l'avis du Conseil d'Etat ?**

En matière de publicité, la mention de plusieurs pays est admise. Par contre, lors de l'achat, le personnel de vente doit être en mesure d'indiquer de quel pays provient l'entrecôte proposée (celle-ci ne saurait en effet provenir simultanément de Suisse, d'Argentine et d'Uruguay !).

Dès lors et pour autant que l'information du consommateur soit correctement assurée au front de vente, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas matière à intervention.

## **2.9 Ou, sur de la viande hachée, l'indication de provenance " Suisse/Allemagne " ?**

Si la viande hachée a été élaborée à partir de morceaux de viandes provenant de Suisse et d'Allemagne, cette indication est parfaitement licite.

## **2.10 Existe-t-il une collaboration intercantonale dans le cadre du contrôle des denrées alimentaires ? Si oui, comment est-elle organisée ? Comment se passent les échanges d'informations et de données ?**

Au niveau fédéral, les chimistes cantonaux sont tous membres de l'Association des chimistes cantonaux de Suisse. Cet organe a notamment pour but d'assurer la coordination de l'exécution du droit alimentaire, et d'uniformiser les pratiques et les procédures dans ce domaine. A ces fins, quatre réunions annuelles plénières sont mises sur pied, et des groupes de travail ad hoc sont institués pour traiter de problèmes ponctuels spécifiques.

Au niveau régional, les gouvernements de tous les cantons romands ont signé en 2011 un *Accord intercantonal de collaboration dans les domaines de compétence des chimistes cantonaux et des vétérinaires cantonaux*. Cet accord a permis la mise en réseau des SCAV romands, créant ainsi une véritable synergie entre partenaires. Des pôles de compétences à disposition des membres du réseau ont été créés dans chaque canton, de manière à éviter toute redondance technique inutile. En outre, un système unique de gestion des données vient d'être mis en production à fin 2012. Ce système est hébergé en un seul lieu, et tous les membres du réseau y ont accès en permanence. De cette manière, toutes les informations nécessaires sont disponibles en temps réel et accessibles à chacun.

## **2.11 En regard du flou artistique magistral dans lequel se drapent les grands distributeurs (négligence sur les autocontrôles, routine aveugle des approvisionnements), faut-il inciter les acheteurs de barquettes précuisinées à les soumettre systématiquement à l'analyse du chimiste cantonal avant de les consommer ?**

Les analyses détruisant les produits investigués, une évaluation systématique des barquettes précuisinées reviendrait *de facto* à faire disparaître ces produits du marché ! Compte tenu de l'engorgement que cela occasionnerait pour l'administration, le Conseil d'Etat ne saurait recommander ni même cautionner pareille démarche.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 mai 2013.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*