

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat Séverine Evéquo et consorts –
Assurer l'information du consommateur en matière d'allergènes ?
(19_POS_116)**

Rappel du postulat

Le monde de la nourriture et de l'alimentation a connu une grande évolution en 2017 avec l'entrée en vigueur du nouveau droit alimentaire (essentiellement par la modification de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et de plusieurs de ses ordonnances). En parallèle à certains changements largement relayés médiatiquement (dont la possible consommation d'insectes), l'une des évolutions centrales du nouveau droit se rapporte à l'information devant être donnée par les restaurateurs sur les plats contenant certains allergènes exhaustivement listés. Formellement applicables depuis le 1er mai 2018 (après un délai transitoire d'une année¹), ces normes améliorent fortement les droits à l'information du consommateur.

En substance, elles imposent une information incluant le signalement de la présence des 14 allergènes principaux dans les denrées alimentaires servies (céréales contenant du gluten, crustacés, poisson, sésame, œufs, etc.)². Cette information, qui doit être fournie par écrit, peut notamment être respectée par de petits symboles apposés sur le menu ou une référence explicite au fait que le consommateur peut obtenir des informations oralement — lesquelles doivent impérativement lui être données par une personne suffisamment informée. Elle s'impose entre autres aux restaurateurs et traiteurs.

Cette information, qui est quasiment identique à celle requise en droit européen depuis 2014, est centrale pour assurer une complète information du consommateur et réduire les risques importants qui peuvent découler d'une allergie alimentaire. Elle permet également d'assurer que les restaurateurs et traiteurs soient au courant des différents ingrédients utilisés dans les plats qu'ils servent — promouvant ainsi également une cuisine faite maison.

Or, il est malheureusement encore très fréquent qu'aucune information ne soit donnée dans des restaurants et traiteurs du canton. L'absence complète de communication sur les menus ainsi que l'incapacité souvent constatée de renseigner le consommateur à sa demande enfreint le droit fédéral et fait courir de réels risques au consommateur.

Bien que la surveillance générale des établissements de restauration revienne en général aux municipalités³, la mise en œuvre et le contrôle de la législation en matière de denrées alimentaires reviennent par principe au canton⁴. Dans la mesure où l'information donnée en matière de produits allergènes constitue aujourd'hui un point important de toute exploitation d'un restaurant, il semble nécessaire d'agir à l'échelle cantonale.

Le présent postulat a pour but de demander au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de

- *mettre en œuvre un contrôle strict et régulier de la mise en application de ces nouvelles dispositions légales ;*
- *mettre à disposition des Vaudoises et Vaudois un guichet permettant de se renseigner sur ce thème et cas échéant, d'annoncer les potentiels dysfonctionnements ;*
- *faire connaître cette nouvelle disposition par le biais d'une large information auprès de la population.*

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Séverine Evéquo
et 20 cosignataires*

¹ Art. 95 de l'Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02 ; « ODAIOUs »).

² Art. 5 al. 1 let. d, 10 et 11 de l'Ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (RS 817.022.16 ; « OIDAi »).

³ Art. 47 al. 1 de la Loi sur les auberges et les débits de boisson (RSV 935.31 ; « LADB »).

⁴ Art. 47 ss de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.0 ; « LDAI ») et Loi vaudoise relative à l'exécution de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RSV 817.01 ; « LVLDAl »).

Rapport du Conseil d'Etat

I. PREAMBULE

A. Traitement du postulat

Le postulat Séverine Evéquo et consorts – *Assurer l'information du consommateur en matière d'allergènes ?* a été déposé le 19 février 2019, cosigné par 20 députés. Il a été renvoyé directement à l'examen d'une commission chargée de préavis sur sa prise en considération et son renvoi au Conseil d'Etat.

B. Travaux de la commission

Lors de l'examen du postulat par la commission, les précisions apportées par Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba et Monsieur Christian Richard, Chimiste cantonal, ont conduit au constat que les deux premières demandes étaient d'ores et déjà réalisées en pratique. En accord avec la postulante, la modification suivante du texte du postulat a été décidée :

Le postulat pris en considération partielle demande ainsi au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de :

- ~~*–Mettre en œuvre un contrôle strict et régulier de la mise en application de ces nouvelles dispositions légales ;*~~
- ~~*–Mettre à disposition des Vaudoises et des Vaudois un guichet permettant de se renseigner sur ce thème et cas échéant, d'annoncer les potentiels dysfonctionnements ;*~~
- Faire connaître cette nouvelle disposition par le biais d'une large information auprès de la population.*

Les conclusions du rapport de la commission, soit une prise en considération partielle du postulat telle que susmentionnée et son renvoi au Conseil d'Etat ont été acceptées le 25 février 2020 par le Grand Conseil par 68 voix pour et 64 voix contre.

II. LEGISLATION APPLICABLE

Le siège de la matière est réglé au niveau fédéral, dans la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI ; RS 817.0) ainsi que dans les différentes ordonnances qui en découlent.

L'article 26 alinéa 1 LDAI pose le principe de l'autocontrôle en indiquant que « *quiconque fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou fait transiter des denrées alimentaires ou des objets usuels doit veiller à ce que les exigences fixées par la loi soient respectées* ».

Il appartient aux autorités cantonales d'exécution de procéder aux contrôles officiels visant à assurer la mise en place effective de ce principe d'autocontrôle garantissant la sécurité sanitaire des denrées alimentaires ainsi que sa conformité à l'ensemble de la législation en vigueur. Comme l'indique l'article 30 alinéa 1 LDAI « *des contrôles officiels sont réalisés, en fonction des risques, à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, des animaux destinés à la production de denrées alimentaires et des objets usuels* ».

La problématique particulière des allergènes est réglée au sein de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI ; RS 817.022.16), plus précisément aux articles 3, 5, 10 et 11. Les ingrédients pouvant provoquer des allergies ou d'autres réactions indésirables sont énumérés à l'Annexe 6 de dite ordonnance et sont au nombre de 14.

La législation opère une distinction entre les denrées alimentaires préemballées et les denrées alimentaires mises sur le marché en vrac (catégorie qui concerne notamment les mets préparés dans les différents établissements de restauration).

Dans le cas de denrées alimentaires préemballées, les ingrédients susceptibles de provoquer des allergies ou d'autres réactions indésirables doivent être indiqués et mis en évidence (par ex : en gras) sur l'étiquette.

S'agissant des denrées alimentaires en vrac, les ingrédients qui peuvent provoquer des allergies ou d'autres réactions indésirables peuvent être également mentionnés par écrit. Toutefois, selon l'article 5 OIDA ces mentions peuvent être fournies oralement :

- s'il est mentionné par écrit et de manière bien visible que les informations peuvent être demandées oralement, et
- si le personnel dispose de ces informations par écrit ou si une personne formée peut les fournir immédiatement.

Les mentions à apposer par écrit doivent être fournies sous une forme appropriée. Les établissements de la restauration collective peuvent les faire figurer sur la carte des menus ou sur un écriteau.

Les mentions requises doivent être disponibles au moment où la marchandise est proposée au consommateur.

III. SITUATION ACTUELLE

A. Etat des lieux

En préambule, il est à noter qu'en pratique, la consommatrice ou le consommateur qui est allergique à un ingrédient spécifique s'informe spontanément sur les allergènes éventuellement présents dans les plats qu'il commande. Lorsqu'il/elle n'obtient pas l'information, ou obtient une information incomplète, il/elle peut renoncer à consommer le mets en question.

1. Autocontrôle incombant au responsable d'établissement / d'entreprise

Considérant les bases légales susmentionnées, il appartient donc au responsable de l'établissement / de l'entreprise concerné(e) d'établir un concept d'autocontrôle documenté basé sur une analyse de risques propre à son activité. Ce dernier doit, entre autres, expliciter le procédé de transmission de l'information quant aux allergènes et dispenser au personnel la formation en la matière.

Précisons à toutes fins utiles que cette obligation d'établir un concept d'autocontrôle réglant notamment la question des allergènes ne concerne pas seulement les responsables d'établissements dans le domaine de la restauration. Elle comprend également tous les acteurs (cantines, traiteurs, boulangeries, fromageries, boucheries etc.) intervenant à chacune des étapes de la chaîne alimentaire (ex : production, transformation, distribution etc.), l'objectif étant d'assurer une traçabilité sans faille des informations et ceci de la production primaire jusqu'à l'assiette du consommateur ou de la consommatrice.

S'agissant de la transmission de l'information, le concept d'autocontrôle doit régler la question de la traçabilité des produits afin d'assurer, en tout temps, une garantie d'accessibilité à l'information aux consommatrices et consommateurs.

En outre, une formation adéquate des collaboratrices et collaborateurs travaillant dans l'établissement ou l'entreprise concerné(e) doit également être dispensée. A cet égard, il incombe au responsable de s'assurer que ses employé(e)s ont constamment connaissance des informations relatives aux allergènes et qu'ils ont reçu une formation leur permettant de répondre aux questions des consommateurs et consommatrices.

2. Autorité d'exécution cantonale- Office de la consommation

L'autorité d'exécution cantonale, à savoir l'Office de la consommation (ci-après : OFCO), dirigée par le Chimiste cantonal, procède régulièrement à des inspections tout au long de la chaîne alimentaire afin de vérifier que l'ensemble des exigences légales sont respectées, dont celle de la mise en place d'un concept d'autocontrôle adéquat réglant notamment la problématique relative aux allergènes.

3. Campagne d'inspection nationale organisée par l'Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS)

En 2018, un an après la refonte complète du droit alimentaire, les chimistes cantonaux suisses ont mené une campagne spécifique sur la déclaration des allergènes pour les aliments vendus non-emballés ou en vrac. Les inspections ont été effectuées dans des restaurants, cantines, hôpitaux, boulangeries, fromageries et boucheries.

Sur plus de 1'100 inspections effectuées (VD : 108), 55 % (VD : 48%) d'entre elles ont mis en évidence des lacunes. Dans 18 % (VD : 18%) des établissements contrôlés, aucune information sur les allergènes n'était disponible. Toutes les non conformités ont fait l'objet de contestations et des mesures ont été prises pour corriger les manquements.

Cette campagne d'information a été publiée dans la presse, afin de sensibiliser les différents acteurs concernés.

Une deuxième campagne similaire sera menée d'ici 2022 afin de mesurer les effets de la précédente.

B. Rôle des acteurs en présence quant à la transmission de l'information

a) Confédération

La Confédération étant garante de la sécurité alimentaire sur l'ensemble du territoire suisse, elle endosse le rôle central dans la diffusion de l'information, qui doit s'effectuer de manière uniforme et coordonnée.

b) OFCO

Lors des contrôles officiels effectués par l'OFCE, ses collaboratrices et collaborateurs prêtent une attention systématique à la question de l'information relative aux allergènes ainsi qu'aux connaissances du personnel en la matière. L'étiquetage des produits préemballés est également vérifié tant dans les restaurants que tout au long de la chaîne alimentaire (producteur, fournisseur, grossiste, traiteur etc.). L'objectif est de s'assurer d'une traçabilité sans faille de l'information quant aux produits, afin que le consommateur ou la consommatrice soit précisément renseigné(e) et qu'il/elle puisse ainsi effectuer un choix éclairé. A la fin du contrôle, le responsable en présence reçoit un rapport écrit détaillé, explicitant les éventuels manquements constatés ainsi que les mesures à mettre en place afin de remédier aux infractions constatées. Il se voit également expliquer oralement différentes solutions adaptées à son activité et pouvant être mises en place au regard des manquements constatés. Lorsque des mesures correctives sont ordonnées, il est exigé que celles concernant notamment les allergènes soient mises en place immédiatement.

Depuis plusieurs mois, dans les cas de récidive, l'OFCE exige du responsable concerné une déclaration écrite de l'ensemble des allergènes au sein de son concept d'autocontrôle et/ou de sa carte des mets même lorsque des denrées alimentaires en vrac (restaurant par ex.) sont concernées, quand bien même la loi autorise une communication orale. Lors de la visite de réinspection effectuée systématiquement par l'OFCE après un contrôle, la mise en place de cette liste écrite ainsi que sa cohérence aux allergènes en présence peuvent ainsi être vérifiées.

Au vu des conséquences graves que peut avoir une infraction en la matière, toute récidive fait par ailleurs l'objet d'une dénonciation aux autorités pénales.

Précisons encore qu'en sus de ces inspections, l'OFCE procède à des analyses de laboratoire, afin de vérifier la correspondance effective entre la composition du produit (ingrédients, allergènes, etc.) et les mentions figurant sur l'étiquetage ou, par exemple, sur la carte des mets.

c) Associations faitières

Ces associations jouent également un rôle central en matière de transmission d'information à leurs membres. GastroSuisse a, par exemple, publié le « *Guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration* » (BPRH)¹, qui aborde notamment la problématique des allergènes.

Des communications spéciales sur la thématique sont également diffusées, que ce soit par le biais de courriers à leurs membres, d'une parution dans leur journal telle que diffusée par GastroVaud dans GastroJournal ou par une mention sur leur site internet, comme par exemple celui de GastroSuisse².

Précisons également que des rencontres ponctuelles seront organisées par l'OFCE avec les responsables de différentes associations professionnelles, notamment des métiers de la bouche, afin de les informer des éventuelles modifications législatives et de les renseigner sur l'évolution de la nature des infractions constatées dans leur secteur afin qu'ils puissent agir de manière plus ciblée auprès de leurs membres, par le biais de formations et d'informations complémentaires par exemple.

¹ https://www.gastrosuisse.ch/shop/guide-des-bonnes-pratiques-dans-l-hotellerie-et-la-restauration-bphr-edition-2019.html?__store=fr

² <https://www.gastrosuisse.ch/fr/portail-de-la-branche/informations-sur-la-branche/hygiene-et-securite-des-denrees-alimentaires/aliments-allergenes/>

Enfin, l'équipe du Chimiste cantonal dispense également des cours à GastroVaud dans le cadre de la formation des personnes souhaitant obtenir un certificat cantonal d'aptitudes lors desquels le sujet des allergènes est traité.

IV. MESURES SUPPLEMENTAIRES

Comme relevé plus haut, la situation peut encore être améliorée. En effet, malgré les nombreuses mesures d'ores et déjà mises en place, il est encore fréquent, comme le relève tant le communiqué de presse de l'Association des chimistes cantonaux susmentionné que la postulante, mais également les constats effectués lors des inspections menées par l'OFCO, que les informations fournies aux consommatrices et consommateurs en matière d'allergènes soient encore trop lacunaires, entraînant ainsi un risque pour leur santé.

La protection des consommatrices et des consommateurs étant une préoccupation majeure du Conseil d'Etat, celui-ci se propose de renforcer les mesures suivantes :

A. Campagnes spécifiques portant sur les allergènes

En sus de ses inspections habituelles, l'OFCO continuera de mener régulièrement des campagnes analytiques sur des produits susceptibles de contenir des allergènes. A ce jour, les campagnes d'analyses effectuées sur des produits préemballés (par exemple, la présence de gluten ou de lactose non déclaré) ne relèvent que peu de non conformités.

Par ailleurs, l'OFCO développe actuellement des méthodes visant à détecter ainsi qu'à quantifier l'ensemble des allergènes détaillés à l'annexe 6 de l'OIDA1 afin d'élargir le potentiel analytique sur tous les allergènes listés dans cette dernière.

B. Renforcement des informations à destination des responsables d'établissements /d'entreprises ainsi que des consommatrices et consommateurs sur le site internet de l'OFCO

L'OFCO publiera, à destination des responsables d'établissements et d'entreprises ainsi que des consommatrices et consommateurs, une page sur son site web ainsi qu'une foire aux questions (FAQ) dédiée à cette problématique. Ces informations seront mises à jour régulièrement en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain ainsi que des questions transmises à l'OFCO.

C. Renforcement de l'information auprès des structures de l'Etat

L'OFCO a pour objectif de renforcer l'information transmise aux structures dépendantes de l'Etat telles que les écoles, les crèches, les UAPE etc.

D. Transmission des informations via les associations faitières

Des informations actualisées seront régulièrement transmises par l'OFCO aux associations professionnelles des métiers de la bouche lors des rencontres ponctuelles susmentionnées afin qu'elles soient en mesure d'informer leurs membres.

V. CONCLUSION

La protection des consommatrices et des consommateurs constitue l'une des préoccupations majeure du Conseil d'Etat. Considérant les moyens mis en place (inspections, campagnes, interventions diverses, etc.), le Conseil d'Etat est en mesure d'affirmer que le canton dispose d'une structure solide mise en place par l'OFCO permettant de garantir une bonne sécurité sanitaire sur le territoire vaudois.

Compte tenu des risques sanitaires liés à la problématique spécifique des allergènes, il est impératif que la sensibilisation en la matière se poursuive. A cet égard, le Conseil d'Etat estime que le renforcement des mesures précitées, visant à favoriser toujours davantage la transmission de l'information, permettra d'améliorer encore la situation et d'assurer une protection adéquate des consommatrices et consommateurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 mars 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean