



RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Felix Stürner et consorts au nom au nom des Vert.e.s - L'Office de la consommation (OFCO) vaudois remplit-il toutes ses obligations en matière de contrôle des eaux minérales naturelles ? (24_INT_23)

Rappel de l'intervention parlementaire

Après les scandales de l'eau minérale traitée par Nestlé Waters en France dont les médias se sont fait largement l'écho ces dernières semaines, voici que la problématique revient en quelque sorte « à la source », plus particulièrement sur le site de production de Henniez, propriété de la multinationale¹. C'est ainsi que les récents articles ont révélé que sur sol vaudois des pratiques interdites étaient aussi monnaie courante, contrairement aux prescriptions fédérales en la matière². Si le procédé pose évidemment problème en soi, la présente interpellation s'intéresse plus spécifiquement au rôle des services de l'Etat dans le suivi et le contrôle des producteurs d'eau minérale dite « naturelle ».

Or, force est de constater qu'en la matière l'Office de la consommation (OFCO) vaudois n'a apparemment pas véritablement agi dans le sens d'une préservation de l'intérêt public puisqu'il était au courant depuis un certain nombre d'années des pratiques douteuses, mais n'a, d'après les services du chimiste cantonal, pas entrepris d'actions visant à mettre un terme à ces mêmes pratiques. Ce manque de réaction interroge.

Dès lors, les soussigné.e.s aimeraient obtenir des éclaircissements sur le fonctionnement de ce service lorsque des malversations avérées sont constatées. En effet, dans le cas présent, il apparaît que l'information rendue publique récemment était connue du service depuis quelques années, mais que ce dernier n'en a manifestement pas tiré les conséquences qui s'imposaient.

Au vu des éléments susmentionnés, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Pour quelles raisons l'Office de la consommation (OFCO) n'a-t-il pas pris des mesures, alors même qu'il était au courant des pratiques frauduleuses depuis 2020 ?*
- Si les « émoluments » dont parle le chimiste cantonal ont été perçus, quel était leur montant ?*
- Etant donné les dernières révélations aussi bien internationales que nationales, d'autres sanctions ont-elles été prévues ?*
- Au cas où des situations avaient été constatées ailleurs en Suisse, quelles ont été les mesures prises par les autorités concernées ?*
- N'est-il pas de la responsabilité de l'Etat de prévenir d'éventuels conséquences négatives, plutôt que de remettre la responsabilité sur les consommatrices et consommateurs peu à même d'agir en connaissance de cause³[3] ?*
- Au vu du cycle des inspections quadriannuelles quand le prochain contrôle dont il serait judicieux d'augmenter la fréquence lors de non-conformités flagrantes est-il envisagé ?*
- Sachant que des filtres à charbon sont actuellement testés dans certaines STEP, notamment pour traiter la pollution au chlorothonil, dans quelle mesure des liens entre l'utilisation de ce type de filtres dont il faudrait établir la date d'installation et la qualité des eaux de captage ont-ils été établis ?*

Vu les enjeux de santé publique relatifs à la manipulation des ressources en eaux « naturelles », nous remercions le Conseil d'Etat de la suite rapide qu'il donnera à nos demandes.

¹ Voir entre autres Céline Zünd, « Henniez, source de déboires », in *Le Temps*, 1^{er} février 2024, p. 11 ; Sébastien Galliker, « Depuis quand l'Henniez était-elle filtrée en douce ? », in *24heures*, 3-4 février 2024, p. 10 ; ATS, « Filtrage de l'eau caché durant plusieurs années », in *La Liberté*, 3 février 2024, p. 16.

² Cf. Département fédéral de l'intérieur (DFI), Ordonnance sur les boissons, art. 8 : « L'eau minérale naturelle ne peut subir aucun traitement ni aucune adjonction », 16 décembre 2016.

³ Selon les dires du chimiste cantonal : « la sanction majeure viendra (...) finalement des consommateurs eux-mêmes », article cité, in *24heures*, 3-4 février 2024, p. 10.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat tient en préambule à clarifier le rôle et les responsabilités de l'Office de la consommation (OFCO) ainsi que celles de l'entreprise Nestlé Waters (ci-après Nestlé Waters). Dans l'ensemble, il est essentiel de garder à l'esprit que la santé des consommateurs n'a, à aucun moment, été mise en danger d'une quelconque manière.

L'OFCO est soumis à un strict devoir de discrétion inscrit dans le droit alimentaire, plus particulièrement aux articles 24 et 56 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI ; RS 817.0).

Par ailleurs, dès lors qu'une procédure pénale est en cours, certains éléments ne pourront être fournis ni par l'OFCO ni par le Conseil d'Etat au travers de la présente réponse.

En outre, si l'OFCO est rattaché au Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI), la législation fédérale garantit son autonomie¹ et son impartialité². Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que le SPEI n'a jamais versé d'aide financière à Nestlé Waters.

Les contrôles

L'autocontrôle est l'un des piliers de la législation sur les denrées alimentaires. La responsabilité personnelle de l'entreprise constitue donc un principe majeur. L'obligation d'exercer un autocontrôle concerne toute personne qui fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou réexporte des denrées alimentaires ou des objets usuels. Par le biais de l'autocontrôle, chaque maillon de la chaîne de la fabrication du produit jusqu'à sa remise au consommateur doit garantir le respect des exigences légales. Le contrôle officiel ne dispense pas de l'obligation de procéder à un autocontrôle.

Les contrôles officiels exercés par l'OFCO sont effectués en fonction des risques par le biais d'analyses des produits et/ou par une inspection des processus d'élaboration des produits. L'OFCO vérifie notamment, par sondage, que les dispositions sur l'autocontrôle soient respectées, que les personnes manipulant des denrées alimentaires ou des objets usuels observent les prescriptions en matière d'hygiène et que les denrées alimentaires soient conformes à la législation sur les denrées alimentaires.

Depuis l'introduction de l'ordonnance fédérale du 27 mai 2020 sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP ; RS 817.032) en 2017, l'intervalle entre deux inspections des processus de fabrication est désormais fixé à 4 ans. Dans le cas de Nestlé Waters, avant 2017, compte tenu de l'analyse de risques, les contrôles s'effectuaient principalement sur les produits finis mis sur le marché. Ces derniers continuent d'être analysés régulièrement.

Le contrôle officiel des denrées alimentaires constitue donc une mesure subsidiaire par rapport à l'autocontrôle. De manière générale, lorsque l'OFCO relève des infractions au droit alimentaire, il prononce une contestation, impose des mesures correctives et perçoit des émoluments. Suivant la gravité de l'infraction, qui s'évalue de cas en cas, il dénonce pénalement l'infraction.

Par ailleurs, il est utile de rappeler que l'OFCO exerce ses activités conformément aux normes ISO 17'025³ et 17'020⁴ qui garantissent notamment que les résultats de ses inspections et de ses analyses soient fiables, traités de manière autonome, impartiale et confidentielle. L'OFCO fait régulièrement l'objet d'audits de surveillance sur le respect légal des procédures de contrôles de la part de la Confédération, plus spécifiquement par le service d'accréditation suisse (SAS) et l'unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL). Les audits de l'OFCO ont démontré que les procédures de contrôles mises en place ainsi que les décisions émises sont parfaitement conformes aux dispositions légales du droit alimentaire.

¹ Art. 51 al. 2 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI ; RS 817.0)

² Art. 3 al. 4 et 5 de l'ordonnance fédérale sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI ; RS 817.042)

³ <https://www.iso.org/ISO-IEC-17025-testing-and-calibration-laboratories.html>

⁴ <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso-iec:17020:ed-2:v1:en>

- **Pour quelles raisons l'Office de la consommation (OFCO) n'a-t-il pas pris des mesures, alors même qu'il était au courant des pratiques frauduleuses depuis 2020 ?**

En 2020, l'OFCO a détecté, par des moyens analytiques performants et récents, une installation illicite et une pratique trompeuse. L'examen de l'eau mise en bouteille sur le site d'Henniez a révélé, en termes de microtraces de micropolluants, des différences notoires avec celle prélevée directement à la source. Ces dernières ne pouvaient s'expliquer que par un traitement spécifique. Face à ce constat, Nestlé Waters a reconnu l'usage de filtres à charbon dans le traitement de son eau minérale, qu'il a sciemment caché à l'OFCO.

Il importe de rappeler qu'avant toute prise de décision définitive, dont les conséquences peuvent être importantes, l'OFCO, comme tout autre organe d'exécution, doit pouvoir statuer sur des bases légales ou sur une jurisprudence solide tout en respectant le droit des administrés. Raison pour laquelle Nestlé Waters a pu faire valoir son droit d'être entendu, au cours duquel il a justifié l'usage du traitement incriminé sur la base du point 1 de la lettre e, de l'al. 2 de l'art. 8 de l'ordonnance fédérale du 16 décembre 2016 sur les boissons (RS 817.022.12), qui stipule :

Art. 8 Traitements admis et exigences de pureté

¹L'eau minérale naturelle ne peut subir aucun traitement ni aucune adjonction.

² En dérogation à l'al. 1, sont admis :

[...]

let e :

1. qu'ils soient impérativement nécessaires,
2. qu'ils ne modifient pas l'eau minérale naturelle dans ses composants essentiels, et
3. qu'ils ne servent pas à améliorer la qualité hygiénique d'une eau minérale naturelle qui n'est pas irréprochable à la source.

En d'autres termes, la disposition légale invoquée par Nestlé Waters semblait suffisamment vague ou permissive pour les autoriser à faire usage d'un tel traitement. Toutefois, cet argument n'a pas totalement convaincu l'OFCO, qui a exigé que Nestlé Waters prenne contact avec l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), afin de lui exposer ses arguments. Cette pratique est courante pour les autorités d'exécution. L'OSAV ayant la responsabilité d'élaborer la législation sur les denrées alimentaires, il est, par conséquent, à même de trancher sur des cas litigieux provoqués par la mise en place de ses propres dispositions légales. De plus, en tant qu'organe de surveillance, il se doit de veiller à une harmonisation des pratiques dans l'application de ce même droit.

A la suite de ce contact, l'OSAV a exigé de Nestlé Waters une demande formelle de dérogation concernant l'usage de filtres à charbon. Or, ce n'est qu'en 2021, que l'OSAV rejette cette demande, faisant valoir le concept de pureté originelle inscrit dans l'ordonnance sur les boissons. L'OSAV, de concert avec l'OFCO, a ordonné à Nestlé Waters de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la conformité de la situation dans les meilleurs délais. Toutefois, cette dernière n'a pu être totalement réalisée qu'en fin 2022.

En effet, durant ce laps de temps, l'OSAV a dû également se déterminer sur la définition de la pureté originelle, notion introduite dans les années 1980, époque à laquelle on ne parlait pas de micropolluants et où les techniques analytiques de microtraces n'étaient pas aussi performantes qu'aujourd'hui. Dans le but de se prononcer, l'OSAV a organisé une table ronde en présence d'autres minéraliers suisses et des représentants d'autorités cantonales d'exécution. Il en est ressorti que la présence de traces de micropolluants dans certaines eaux minérales suisses n'étaient pas inconnues des minéraliers⁵.

Ce n'est donc qu'en avril 2022 que l'OSAV publie une lettre d'information⁶ qui reprend les critères européens en matière de résidus de substances organiques dans les eaux minérales naturelles et définit la notion actualisée de pureté originelle, faisant désormais référence pour tous les minéraliers suisses.

⁵<https://eau-minerale.swiss/faqs/produits-phytosanitaires/>

⁶https://www.blv.admin.ch/dam/blv/fr/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/hilfsmittel-vollzugsgrundlagen/informationsschreiben-neu/infos-2022-1.pdf.download.pdf/f-Informationsschreiben%202022_1_Umgang%20mit%20anthropogenen%20Spurenstoffen%20in%20nat%C3%BCrlichem%20Mineralwasser.pdf

Fort de la prise de position de l'OSAV et des normes qui règlent désormais la présence de certains micropolluants dans l'eau minérale, Nestlé Waters a démantelé son installation et, dans le même temps, a mis en place une solution de gestion de ses ressources en eaux pour que les critères de qualité de l'eau minérale soient atteints sans traitement au charbon actif. Ainsi depuis décembre 2022, les processus de production et la qualité de l'eau minérale produite par Nestlé Waters sont conformes au droit.

Durant cette période, l'OFCO n'a ordonné aucune interdiction de production des eaux minérales de Nestlé Waters ni de modification de l'étiquetage de ses bouteilles. En effet, l'usage de filtres à charbon actif ne présente aucun danger pour la santé des consommateurs et n'a pas non plus d'effet sur la minéralité des eaux traitées mais a pour unique but l'élimination sélective de certaines substances organiques ou micropolluants. De surcroît, les eaux des sources d'Henniez n'ont jamais été contaminées en microorganismes et n'ont donc jamais eu à subir de traitement UV comme celles de certaines sources françaises. Quant à l'étiquetage, bien qu'il fût trompeur pour le consommateur, cette tromperie concernait plus spécifiquement le mode de production et non les propriétés intrinsèques de l'eau minérale : en d'autres termes, sa minéralité n'a pour sa part jamais changé.

Concernant d'éventuelles autres mesures, il importe de souligner que celles-ci n'auraient pu être légalement prises qu'à partir de 2021, une fois que l'OSAV avait statué sur la licéité ou non de l'installation concernée.

Compte tenu du fait que la situation ne présentait aucun danger pour la santé des consommateurs et qu'elle était en cours de résolution, l'OFCO a procédé, lors de sa prise de décision, à une pesée des intérêts de manière à prendre des mesures proportionnées au but visé, et ce, conformément à l'article 5 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

- ***N'est-il pas de la responsabilité de l'Etat de prévenir d'éventuels conséquences négatives, plutôt que de remettre la responsabilité sur les consommatrices et consommateurs peu à même d'agir en connaissance de cause²⁴ ?***

Le cadre légal imposé par le droit alimentaire fédéral a été respecté. L'OFCO a pris ses responsabilités dans les contrôles et le suivi de la mise en conformité par Nestlé Waters de sa production d'eaux minérales.

Comme cela a été évoqué en préambule, les articles 24 et 56 de la LDAI astreignent les autorités de contrôles à la confidentialité des dossiers et au devoir de discrétion. Ainsi, l'OFCO ne peut dévoiler les infractions constatées lors de ses inspections dans les entreprises ou commerces qui œuvrent dans le domaine de l'alimentation, sauf en cas de danger avéré et immédiat pour la santé des consommateurs. Nestlé Waters ne fait pas exception.

Conformément à la loi, l'OFCO n'a émis aucune communication concernant les infractions constatées sur le site d'Henniez et résolues depuis. Dès le moment où Nestlé Waters a reconnu publiquement l'usage de filtres à charbon (Le Temps, 31 janvier 2024), l'OFCO a, dans le respect de ses prérogatives, répondu aux sollicitations médiatiques.

La citation du chimiste cantonal figurant dans l'interpellation, tronquée et sortie de son contexte, visait à expliciter que, en sus des éventuelles sanctions prévues par la loi, il revenait aux consommateurs de décider s'ils souhaitaient ou non se désintéresser des produits en question, sachant que la situation est résolue depuis 2022. Au-delà des risques de santé publique (en l'espèce inexistant), il n'est pas de la responsabilité de l'Etat d'orienter les choix de consommation de la population.

- ***Au vu du cycle des inspections quadriennales quand le prochain contrôle dont il serait judicieux d'augmenter la fréquence lors de non-conformités flagrantes est-il envisagé ?***

La fréquence officielle des contrôles, à savoir une fois tous les 4 ans, est fixée dans l'ordonnance fédérale idoïne (OPCNP ; RS 817.032). Toutefois, des points de situations plus réguliers relatifs à la qualité de l'eau ont été imposés à Nestlé Waters : l'OFCO a réalisé ses deux dernières inspections en mars 2023 et début février 2024.

- **Sachant que des filtres à charbon sont actuellement testés dans certaines STEP, notamment pour traiter la pollution au chlorothalonil, dans quelle mesure des liens entre l'utilisation de ce type de filtres dont il faudrait établir la date d'installation et la qualité des eaux de captage ont-ils été établis ?**

Selon les informations fournies par Nestlé Waters, les traitements par filtration au charbon actif datent de 2008. Ce type de procédé permet de réduire sélectivement certains types de micropolluants. A cette époque, la présence de ces derniers n'était pas recherchée, d'une part parce que les analyses de risques n'en tenaient pas compte et, d'autre part, parce que les organes de contrôles ne disposaient pas des ressources analytiques suffisamment performantes.

L'OFCO n'a donc pas pu documenter la corrélation entre l'usage - volontairement dissimulé - de filtres à charbon actif et la présence de micropolluants dans l'eau captée. Comme cela a déjà été évoqué, c'est grâce à des moyens analytiques plus pointus nouvellement disponibles que l'OFCO a mis en évidence le traitement litigieux en 2020.

- **Si les « émoluments » dont parle le chimiste cantonal ont été perçus, quel était leur montant ?**

Le Conseil d'Etat relève que le devoir de discrétion auquel est soumis l'OFCO par la LDAI, ainsi que la procédure pénale en cours, ne l'autorisent pas à répondre à cette question.

- **Etant donné les dernières révélations aussi bien internationales que nationales, d'autres sanctions ont-elles été prévues ?**

Le Conseil d'Etat relève que le devoir de discrétion auquel est soumis l'OFCO par la LDAI, ainsi que la procédure pénale en cours, ne l'autorisent pas à répondre à cette question.

- **Au cas où des situations avaient été constatées ailleurs en Suisse, quelles ont été les mesures prises par les autorités concernées ?**

À ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de situations similaires dans d'autres cantons.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 octobre 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni