RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1971/2020-EXPLOI **ATA/436/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 20 avril 2021

2ème section

dans la cause

Madame A_____
représentée par Me Soile Santamaria, avocate

contre

SERVICE DE LA CONSOMMATION ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES

EN FAIT

1) Madame A_____ est la propriétaire et l'exploitante de l'établissement Café-Restaurant B_____ (ci-après : le restaurant), sis à C_____.

Son époux, Monsieur A_____, est le cuisinier du restaurant.

2) Le restaurant propose une carte des mets par année et une carte des suggestions selon les saisons. Durant le mois d'octobre 2019, une carte de mets de chasse était proposée aux clients, sur laquelle figurait notamment du « civet de chamois salaison d'Anniviers ». Au bas de la carte figurait la mention selon laquelle la provenance de la viande pour la chasse était la Suisse et l'Autriche.

3) D_____ SA (ci-après : D_____), société sise dans le canton de Vaud et ayant pour but le commerce de produits alimentaires de toute nature, est l'un des fournisseurs de viande du restaurant.

4) Le 26 septembre 2019, D_____ a livré, à teneur d'une facture datée du même jour, 20 kg de ragoût de chamois K&K AT au restaurant.

5) Le 2 octobre 2019, dans le cadre d'une inspection, un contrôleur des denrées alimentaires du service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) a prélevé 100 g de ce qui lui avait été présenté comme du ragoût de chamois dans un « bac gastro 1/1 ». L'échantillon prélevé a été référencé sous le n° 1_____.

6) Dans un rapport d'analyse-décision du 25 novembre 2019 notifié à Mme A_____, le chimiste cantonal a indiqué à cette dernière que l'analyse génétique effectuée sur le prélèvement n° 1_____ démontrait que deux des trois morceaux analysés ne présentaient pas le profil génétique du chamois, mais du mouton ou de l'agneau. La désignation « ragoût de chamois » était donc trompeuse, ce qui contrevenait à l'art. 12 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 16 décembre 2016 (ODAIOUs - RS 817.02).

Le rapport précisait que le prélèvement concernait de la viande désignée comme étant du ragoût de chamois, provenant d'Autriche et de la marque « K&K ».

L'intéressée devait élucider les causes des défauts constatés et prendre les mesures correctives appropriées, ainsi que mettre en place ou modifier son autocontrôle afin de veiller, dans le cadre de son activité, à ce que les marchandises soient conformes aux exigences légales. Elle était rendue attentive au fait que l'inexécution de ces mesures constituait une infraction pénale au sens de l'art. 292 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0).

Un émolument de CHF 539.-, fondé sur plusieurs dispositions légales, était dû et devrait être réglé selon la facture qui lui parviendrait ultérieurement.

7) Par courrier du 28 novembre 2019, Mme A_____ et son époux ont formé opposition contre la décision précitée.

Ils se fournissaient depuis plus de quatorze ans auprès de D_____ et sur tous les bons de livraison et les factures, l'article analysé était identifié comme étant du ragoût de chamois. Ils n'étaient pas responsables de l'honnêteté et de la bonne foi des personnes qui leur vendaient des produits.

8) Le 12 décembre 2019, des contrôleurs des denrées alimentaires du SCAV ont de nouveau procédé à un contrôle dans le restaurant et ont prélevé un échantillon (n° 2_____) de 5 kg dans un paquet sous vide de viande désignée comme étant du « ragoût de chamois de luxe », venant d'Autriche, et dont le fournisseur était D_____.

9) Dans son rapport d'analyse du 21 janvier 2020, le SCAV a indiqué que le résultat de l'analyse de l'échantillon n° 2_____ était « conforme » au droit en vigueur pour les paramètres analysés.

10) Le 21 janvier 2020 également, le SCAV a indiqué à Mme A_____ qu'il persistait dans les décisions de son rapport d'analyse-décision du 25 novembre 2019 (« contestation + émolument »). Elle était invitée à indiquer si elle maintenait son opposition.

Il relevait que l'intéressée ne contestait pas la non-conformité de l'échantillon n° 1_____. Ledit échantillon de ragoût de chamois avait été prélevé directement dans une casserole en inox, en cours de préparation et cuisiné par son établissement. Il n'était plus dans son emballage d'origine dûment fermé, de sorte que son fournisseur n'était plus considéré comme le responsable légal de la marchandise. Son établissement étant le « dernier maillon » à avoir manipulé le produit avant sa remise au consommateur, elle était la personne responsable de la sécurité alimentaire de ce produit, à l'exclusion de son fournisseur. Aucune tromperie de la part de son fournisseur n'avait pu être mise en évidence lors du second contrôle effectué le 12 décembre 2019, directement dans un paquet non entamé de viande de chamois.

La viande de mouton ou d'agneau avait donc été rajoutée au ragoût de chamois lors de la préparation du plat dans son établissement, ce qui justifiait le maintien de la décision.

11) Par courrier du 14 février 2020, Mme A_____ et son époux ont persisté dans leur opposition.

Ils achetaient leur viande de chasse, comme la plupart de leurs viandes, auprès de D_____ depuis plus de quatorze ans. Ils n'accusaient pas leur fournisseur, mais ne comprenaient pas d'où pouvaient venir les traces de viande de mouton ou d'agneau détectées dans l'échantillon n° 1_____. Aucune viande d'agneau ou de mouton n'avait été cuisinée dans le restaurant depuis des mois. Ils souhaitaient connaître le pourcentage de ces deux viandes présentes dans l'échantillon jugé non conforme.

Le SCAV indiquait que le ragoût de chamois avait été prélevé dans une casserole en inox, alors qu'il l'avait été dans un « bac gastro 1/1 ».

Ils refusaient la responsabilité et les accusations portées par le SCAV quant au fait qu'ils auraient manipulé le produit. Ils avaient cuisiné uniquement ce ragoût de chamois. Ils attendaient par ailleurs le remboursement de la somme de CHF 129.50 concernant l'échantillon prélevé le 12 décembre 2019 dès lors qu'il était conforme.

12) Par décision sur opposition du 4 juin 2020, le SCAV a rejeté l'opposition et a maintenu le rapport d'analyse-décision du 25 novembre 2019 pour l'échantillon n° 1_____ et l'émolument de CHF 539.-.

Chaque échantillon était analysé en se basant sur le résultat de trois morceaux de viande distincts. La méthode utilisée se divisait en trois étapes, à savoir la préparation de l'échantillon et une extraction d'ADN, puis la méthode « PCR-RFLP » qui consistait à mettre en évidence les caractéristiques génétiques propres à chaque espèce animale en différenciant les ADN amplifiés. Cette empreinte génétique était obtenue par clivage d'une portion d'ADN à l'aide d'enzymes de restriction, de façon à révéler les fragments d'ADN caractéristiques de chaque espèce. Pour déterminer quelle viande se cachait derrière une empreinte particulière, celle-ci était comparée à des références officielles permettant de déterminer précisément l'espèce en présence. Enfin, le résultat était confirmé avec une méthode « qPCR » qui consistait à amplifier une portion de l'ADN spécifique à l'espèce identifiée (en l'espèce, l'agneau).

La personne responsable d'un établissement se devait de vérifier la conformité des denrées qu'elle distribuait au consommateur, tant du point de vue sanitaire que de celui de la protection contre la tromperie. Dès lors que les prélèvements en question avaient été effectués alors que le plat était cuisiné et non dans l'emballage d'origine, la responsabilité de la denrée querellée incombait à Mme A_____. L'émolument facturé de CHF 539.- comprenait l'intervention d'un inspecteur et d'un contrôleur des denrées alimentaires du SCAV (CHF 132.- de l'heure), les frais administratifs (CHF 80.-), et le montant des analyses (CHF 451.-), selon le tarif appliqué par l'ensemble des chimistes cantonaux suisses.

13) Le 11 juin 2020, Mme A_____ a transmis la décision précitée à D_____ et lui a demandé de l'aide pour comprendre ce qui avait pu se passer.

14) Le 12 juin 2020, D_____ a répondu à Mme A_____ que pour tous les arrivages de nouvelle livraison, ils effectuaient un contrôle interne de la marchandise. Un échantillon était également occasionnellement testé par un laboratoire. Le deuxième contrôle effectué par le SCAV avait démontré que leur produit était bien conforme aux indications sur l'étiquetage. Le producteur autrichien étant parti à la retraite et ayant fermé son entreprise, il n'était pas possible de faire suivre cette demande. Il ne pouvait pas expliquer la présence de mouton dans la première analyse.

À titre de geste commercial et sans que cela représente des aveux, ils proposaient de participer à hauteur de CHF 300.- aux frais qui avaient été facturés.

15) Le 29 juin 2020, les époux A_____ ont été entendus par des représentants du SCAV.

Après avoir présenté son parcours professionnel de cuisinier, M. A_____ a notamment indiqué qu'il ne « s'amus[ait] pas à mélanger deux types de viandes ou deux sortes de sauce ». Il travaillait seul avec un commis de cuisine, et aucune viande d'agneau n'avait été achetée depuis mai 2019. Il n'avait pas mis d'agneau dans son ragoût de chamois et ne paierait pas « l'amende » qui lui était infligée.

Les représentants du SCAV leur ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une amende, mais d'émoluments correspondants aux frais des analyses génétiques effectuées. Dès lors qu'il s'agissait du premier cas de tromperie du restaurant, aucune amende n'avait été infligée. Ils ne pouvaient s'en tenir à la déclaration de bonne foi des intéressés sans preuves concrètes et « fermer les yeux », sous peine d'aller à l'encontre de leur devoir d'autorité cantonale.

16) Par acte du 6 juillet 2020, Mme A_____ a interjeté recours contre la décision précitée par-devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation ainsi qu'à celle du rapport d'analyse-décision du 25 novembre 2019, à ce que les émoluments de CHF 539.- soient mis à la charge du SCAV et à ce que ce dernier soit condamné aux frais de la procédure et à lui verser une indemnité de procédure.

Si elle avait un devoir de contrôle, celui-ci était limité. On ne pouvait exiger d'elle qu'elle effectue une expertise ADN sur chaque morceau de viande qu'elle recevait. Les échantillons litigieux provenaient d'un paquet de morceaux de viande déjà coupés. À l'œil nu, il n'était pas possible de déceler la présence de deux morceaux d'agneau dans un paquet de viande de chamois. Elle avait respecté

toutes les conditions légales de contrôle, de sorte qu'on ne pouvait lui reprocher d'avoir violé ce devoir. Dans un raisonnement qui frôlait l'arbitraire, le SCAV prétendait que dès lors que les échantillons litigieux avaient été prélevés dans une casserole, et non dans leur emballage d'origine, cela excluait la responsabilité du fournisseur au profit de sa seule responsabilité. Cependant, son devoir de contrôle n'était pas infini. Le seul fait que les échantillons prélevés lors d'un deuxième contrôle avaient été déclarés conformes ne pouvait exclure une erreur survenue antérieurement dans la chaîne de production.

En lui attribuant toute la responsabilité de la non-conformité des produits, sans procéder à des investigations complémentaires notamment auprès du fournisseur, le SCAV avait violé le principe de la proportionnalité et avait abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le SCAV procédait également à une constatation inexacte des faits en l'accusant, sans preuve, d'avoir ajouté des morceaux d'agneau/mouton à son ragoût de chamois. Aucune viande d'agneau ou de mouton n'était pourtant proposé dans son menu, ni n'avait été acheté par l'établissement durant le mois de septembre 2019. Le cuisinier du restaurant était reconnu pour sa cuisine et avait de l'expérience.

Les mesures ordonnées par le SCAV n'étaient pas réalisables et pas suffisamment précises. Il n'était pas de sa compétence de retracer toute la chaîne de production pour vérifier qui était à l'origine de cette tromperie. Elle avait effectué toutes les démarches que l'on pouvait attendre d'elle sans parvenir à élucider les circonstances qui avaient amené à ce que de l'agneau se retrouve dans le chamois qu'elle avait acheté. Il lui était impossible de se procurer un séquenceur d'ADN. La décision litigieuse n'explicitait pas ce qui était attendu d'elle pour garantir qu'un morceau de viande corresponde bien à ce qu'elle avait commandé.

Les émoluments mis à sa charge devaient en réalité être qualifiés « d'impôt d'attribution des coûts ». Or, le destinataire n'était pas désigné par la législation. Le montant mis à sa charge violait donc le principe de la légalité. Subsidiairement, elle avait rempli toutes ses obligations, de sorte que l'émolument devait être mis à la charge de la personne effectivement responsable de la tromperie. Le fait de mettre à sa charge ledit émolument sans avoir déterminé l'auteur de la tromperie violait les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire.

Étaient notamment joints au recours les « feuilles de contrôle » des arrivages, des températures et des nettoyages du restaurant pour les mois de septembre à décembre 2019, des copies de la carte des mets, plusieurs factures datant de 2019 de D_____, ainsi que des factures de E_____ ou de F_____ SA datant de septembre 2019 pour des achats de boissons et de nourriture.

17) Dans ses observations du 11 septembre 2020, le SCAV a conclu au rejet du recours.

18) Dans sa réplique du 23 octobre 2020, la recourante a persisté dans les conclusions de son recours.

19) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

20) L'argumentation des parties sera reprise, en tant que de besoin, dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 69 et 70 al. 2 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 20 juin 2014 (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI - RS 817.0) ; art. 14 de la loi d'application de la LDAI du 13 septembre 2019 - LaLDAI - K 5 02 ; art. 19 du règlement d'exécution de la LaLDAI du 5 février 2020 - RaLDAI - K 5 02.01).

2) Le litige a trait à la conformité au droit de la décision du SCAV du 4 juin 2020 de maintenir le rapport d'analyse-décision du 25 novembre 2019.

3) a. La LDAI a notamment pour but de protéger la santé du consommateur des risques présentés par les denrées alimentaires qui ne sont pas sûres, de les protéger contre les tromperies et de mettre à leur disposition les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires (art. 1 let. a, c et d LDAI). La LDAI s'applique à la manipulation des denrées alimentaires, c'est-à-dire à leur fabrication, leur traitement, leur entreposage, leur transport et leur mise sur le marché (art. 2 al. 1 let. a LDAI), à leur étiquetage et à leur présentation, ainsi qu'à la publicité et à l'information relatives à ces produits (art. 2 al. 1 let. b LDAI). Elle s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, y compris la production primaire (art. 2 al. 2 LDAI).

b. L'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 16 décembre 2016 (ODAIOUs - RS 817.02), règle notamment l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires et des objets usuels, ainsi que la publicité et les informations diffusées sur eux (art. 1 al. 1 let. c ODAIOUs).

4) a. Selon l'art. 18 LDAI, toute indication concernant des denrées alimentaires doit être conforme à la réalité (al. 1). La présentation, l'étiquetage et l'emballage des produits visés à l'al. 1 ainsi que la publicité pour ces produits ne doivent

induire le consommateur en erreur (al. 2). Sont notamment réputés trompeurs les présentations, les étiquetages, les emballages et les publicités de nature à induire le consommateur en erreur sur la fabrication, la composition, la nature, le mode de production, la durée de conservation, le pays de production, l'origine des matières premières ou des composants, les effets spéciaux ou la valeur particulière du produit (al. 3).

Ces principes sont repris et détaillés à l'art. 12 ODAIOUs, qui précise à son al. 1, que les dénominations, les indications, les illustrations, les conditionnements, les emballages et les inscriptions qui figurent sur les conditionnements et sur les emballages, ainsi que la présentation, la publicité et les informations alimentaires doivent correspondre à la réalité et exclure toute possibilité de tromperie quant à la nature, à la provenance, à la fabrication, au mode de production, à la composition, au contenu et à la durée de conservation de la denrée alimentaire concernée.

b. Selon le guide des bonnes pratiques dans l'hôtellerie et la restauration (ci-après : BPHR), lequel a été validé le 21 septembre 2018 par l'office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après : OSAV), la protection contre la tromperie doit être garantie tant par des indications écrites sur les cartes des mets et des boissons que par des recommandations orales données par le personnel (p. 29).

5) a. À teneur de l'art. 26 LDAI, 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 est tenu au devoir d'autocontrôle (al. 1). Le contrôle officiel ne libère pas de l'obligation de procéder à un autocontrôle (al. 2). Le Conseil fédéral définit les modalités d'application et de documentation de l'autocontrôle. Il prévoit un autocontrôle simplifié et une procédure de documentation écrite simplifiée pour les micro-entreprises (al. 3). Il peut fixer les exigences auxquelles les personnes responsables de l'autocontrôle doivent répondre en termes de connaissances professionnelles (al. 4).

Le concept d'autocontrôle et les mesures prises pour sa mise en œuvre doivent être consignés par écrit ou sous toute autre forme équivalente (art. 85 al. 1 ODAIOUs). La documentation de l'autocontrôle doit être adaptée au risque pour la sécurité des produits et au volume de la production (al. 2). Les très petits établissements peuvent limiter de manière appropriée la documentation de l'autocontrôle (al. 3). Le département fédéral de l'intérieur (ci-après : DFI) peut régler les modalités documentaires (al. 4).

Les guides par branche peuvent fixer des exigences simplifiées pour l'autocontrôle à effectuer dans les très petits établissements (art. 80 al. 4 ODAIOUs).

b. Le BPHR énumère les obligations d'autocontrôle dans l'ensemble des établissements, parmi lesquelles figurent celle de veiller au respect, à tous les niveaux du domaine d'activité, des exigences de la législation sur les denrées alimentaires et s'assurer que seules les denrées alimentaires conformes aux prescriptions de la législation alimentaire sont distribuées, ou de garantir un autocontrôle efficace, ou encore vérifier la qualité des produits par la documentation et, en fonction du type d'établissement, prélever et analyser des échantillons (point 1.2.2 p. 14). Le BPHR précise que l'étendue et la documentation de l'autocontrôle dépendent de la taille de l'établissement, du nombre de collaborateurs et du nombre de repas par service (point 4.1 p. 42). Pour les établissements de très petite taille – moins de neufs collaborateurs et moins de cinquante repas par service – l'autocontrôle est mis en œuvre par la personne responsable, tandis que la documentation écrite des processus et des activités se limite au minimum (point 4.1 p. 42 et 43). Ainsi, pour ces mêmes établissements, la protection contre la tromperie implique des justificatifs attestant l'exactitude des indications (bons de livraison, étiquettes, etc.), un règlement concernant l'information relative aux ingrédients allergènes (obligation d'informer), et une mention par écrit indiquant qu'à leur demande, les clients seront informés oralement sur les ingrédients allergènes (point 4.2.4 p. 53).

c. Sur le site Internet de l'État de Genève sont répertoriées plusieurs « directives de travail » à l'attention des cafés et restaurants ainsi que des documents d'aide à l'élaboration de l'autocontrôle. Figure notamment la directive relative à la réception des marchandises (ci-après : DIR.REC.03), qui prévoit que les aliments réceptionnés doivent être contrôlés afin de pouvoir refuser ceux qui sont détériorés ou contaminés (mauvaises conditions d'hygiène lors du transport, prolifération bactérienne due à une température trop élevée lors du transport, date limite de consommation [ci-après : DLC] dépassée, etc.). Elle relève encore qu'à la réception les principaux points à contrôler sont : la qualité des denrées (aspect, odeur, couleur), les emballages (pas ouverts, pas déchirés, pas abîmés, pas humides), les températures, les DLC, les dates de durabilité minimale (ci-après : DDM), l'étiquetage (pays de production, espèce de la viande et du poisson), les tromperies : aliments correspondent à ceux commandés par rapport aux labels (AOP, GRTA, Bio).

La directive sur la tromperie (ci-après : DIR.TRO.08) précise quant à elle que toute information se trouvant dans la carte des mets doit correspondre à la réalité. Dans le cas contraire, il s'agit d'une tromperie.

6) a. Il y a lieu de désigner, pour chaque établissement du secteur alimentaire, une personne responsable ayant une adresse professionnelle en Suisse (art. 73 al. 1 ODAIOUs). À défaut, la sécurité des produits dans l'établissement relève de la responsabilité de la direction de l'établissement ou de l'entreprise (art. 73 al. 2 ODAIOUs).

Selon l'art. 74 ODAIOUs, la personne responsable veille, à toutes les étapes de la fabrication, de la transformation et de la distribution, à ce que les prescriptions de la législation alimentaire applicables à son domaine d'activité soient respectées (al. 1). Elle vérifie ou fait vérifier le respect de ces prescriptions et, au besoin, prend immédiatement les mesures nécessaires au rétablissement de la situation légale (al. 2). Elle veille à ce que seules les denrées alimentaires qui répondent aux prescriptions de la législation alimentaire soient mises sur le marché (al. 3). L'autocontrôle doit être adapté au risque pour la sécurité des produits et au volume de la production (al. 4). Le DFI peut fixer des responsabilités spécifiques pour certaines catégories de produits (al. 5).

Pour les établissements du secteur alimentaire, le devoir d'autocontrôle comprend en particulier la garantie des bonnes pratiques, y compris la garantie de la protection contre la tromperie (art. 75 let. a ch. 1 ODAIOUs).

b. À Genève, la législation cantonale prévoit également que chaque établissement du secteur alimentaire et du secteur des objets usuels désigne une personne responsable ayant une adresse professionnelle en Suisse, laquelle répond légalement devant les autorités d'exécution de la sécurité des denrées alimentaires ou des objets usuels (art. 6 al. 1 et 2 LaLDAI).

7) a. Les autorités compétentes effectuent des contrôles officiels destinés à vérifier que la législation précitée est respectée (art. 56 LDAI). À cet effet, les organes de contrôle compétents peuvent prélever des échantillons aux fins d'analyse à tous les stades de la production, de la transformation ou de la commercialisation des denrées alimentaires (art. 58 al. 1 et 2 LDAI).

b. Les cantons pourvoient au contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays (art. 40 al. 1 LDAI). À cette fin, ils instaurent des services dirigés par des spécialistes scientifiques, tel le chimiste cantonal, qui est assisté du nombre nécessaire d'inspecteurs et de contrôleurs (art. 40 al. 2 LDAI).

Le chimiste cantonal dirige le contrôle des denrées alimentaires dans son domaine et coordonne l'activité des laboratoires ainsi que celle des inspecteurs et contrôleurs des denrées qui lui sont subordonnés (art. 40 al. 4 LDAI). Ce contrôle peut être effectué par des laboratoires spécialisés dans l'analyse des échantillons gérés par les cantons, qui peuvent se grouper et qui peuvent également déléguer l'exécution de ces analyses à des laboratoires privés (art. 40 al. 6 LDAI).

c. Dans le canton de Genève, le contrôle des denrées alimentaires est exercé, sous l'autorité du Conseil d'État, par le SCAV, soit pour lui le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal (art. 2 LaLDAI).

Le chimiste cantonal dirige le contrôle des denrées alimentaires et coordonne les activités de laboratoire et d'inspection (art. 3 al. 1 LaLDAI).

Il dirige le SCAV, qui est rattaché au département chargé de la santé (art. 1 al. 1 RaLDAI).

Le SCAV contrôle les denrées alimentaires et les objets usuels dans les domaines de la fabrication, du traitement, de l'entreposage, du transport et de la distribution, ainsi que de la production primaire d'origine végétale. Il a notamment pour tâches de réaliser des contrôles (inspections, achats-tests, prélèvements d'échantillons, analyses) et de se prononcer sur des contestations, ainsi que d'ordonner des mesures administratives en application de la législation fédérale et cantonale (art. 1 al. 2 let. a et b RaLDAI).

Dans les limites de la législation fédérale, la procédure est réglée par la LPA (art. 19 al. 3 RaLDAI).

8) a. Les autorités d'exécution qui constatent que les exigences fixées par la loi ne sont pas remplies prononcent une contestation (art. 33 LDAI).

b. Selon l'art. 34 LDAI, lorsque les autorités d'exécution contestent un produit, elles ordonnent les mesures nécessaires à la remise en conformité avec le droit (al. 1). Les autorités d'exécution peuvent décider si le produit contesté peut être utilisé, cette utilisation étant assortie ou non de charges ; doit être éliminé par l'entreprise, aux frais de cette dernière ; doit être confisqué, rendu inoffensif, utilisé de façon inoffensive ou éliminé aux frais de l'entreprise (al. 2). Les autorités d'exécution peuvent obliger la personne responsable dans l'entreprise à : établir les causes des défauts constatés ; prendre des mesures appropriées ; les informer des mesures prises (al. 3).

c. Selon l'art. 13 let. d LaLDAI, en cas d'infraction aux dispositions de la législation fédérale et cantonale sur les denrées alimentaires, le chimiste cantonal peut, notamment, prononcer toute mesure prévue par la législation fédérale.

9) La recourante, à juste titre, ne conteste pas que le chimiste cantonal ait agi dans le cadre de ses prérogatives et que la procédure de contrôle ait respecté le cadre légal rappelé ci-dessus. De même, elle ne conteste pas le résultat de l'analyse ayant démontré que deux des trois morceaux analysés ne présentaient pas le profil génétique du chamois, mais celui du mouton ou de l'agneau. Elle reconnaît dès lors implicitement l'existence – objective – d'une tromperie envers ses clients. Elle conteste en revanche avoir failli dans ses obligations d'autocontrôle, et qu'un membre du personnel du restaurant ou elle-même ait délibérément ajouté du mouton ou de l'agneau à sa recette dans le but de tromper sa clientèle.

La chambre de céans ne saurait suivre le raisonnement de la recourante selon lequel si le paquet de viande litigieux, réceptionné et contrôlé par ses soins, contenait des morceaux dont le profil ADN ne correspondait pas à celui d'un

chamois, il les contenait déjà lorsqu'il était en possession de D_____ ou de toute autre personne placée antérieurement dans la chaîne de distribution. En effet, s'il n'est pas possible d'établir avec certitude à quel moment et du fait de quelle personne des morceaux de viande d'agneau ou de mouton se sont retrouvés mélangés à la viande de chamois, rien ne permet d'exclure que cela se soit produit dans le restaurant par la faute, intentionnelle ou non, d'un membre de celui-ci. La production par la recourante de diverses factures ne contenant aucun achat relatif à de la viande d'agneau ou de mouton, tout comme le fait que ces viandes n'étaient pas à la carte de son restaurant à la période du contrôle effectué par le SCAV ne permettent pas de l'exclure non plus. Ces interrogations peuvent toutefois souffrir de rester indécises compte tenu de ce qui suit.

La recourante allègue notamment qu'elle aurait respecté toutes les conditions légales d'autocontrôle à sa charge, compte tenu de la petite taille de son établissement, suite à la réception du paquet de viande duquel proviennent les échantillons litigieux. Ce faisant, cette dernière perd de vue que l'autorité intimée ne lui reproche en réalité pas une lacune dans le contrôle de la viande lors de sa livraison par le fournisseur, mais d'avoir trompé ses clients en leur proposant un plat qui ne correspondait pas à celui annoncé dans la carte. En effet, comme le relève à juste titre l'autorité intimée et le confirme la recourante, les échantillons ont été prélevés dans un « bac gastro 1/1 », après que la viande a été sortie de son emballage d'origine et cuisinée pour être servie à des clients. C'est ainsi la recourante, à savoir la responsable du restaurant au sens des art. 73 ODAIOUs et 6 LaLDAI, qui porte la responsabilité d'éviter qu'une tromperie envers les clients n'ait lieu.

10) La recourante considère par ailleurs que les mesures ordonnées par le SCAV seraient irréalisables et/ou insuffisamment précises, et que la référence à la menace de l'art. 292 CP n'était de ce fait pas admissible.

a. Selon l'art. 292 CP, celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni d'une amende.

b. La recourante s'est vu imposer, à titre de mesures administratives, d'élucider les causes des défauts constatés et de prendre les mesures correctives appropriées, ainsi que de mettre en place ou de modifier son autocontrôle afin de veiller, dans le cadre de son activité, à ce que les marchandises soient conformes aux exigences légales, en étant rendue attentive au fait que l'inexécution de ces mesures constituait une infraction pénale au sens de l'art. 292 CP.

À titre préalable, contrairement à ce que semble prétendre la recourante, le SCAV n'a à aucun moment exigé d'elle qu'elle procède à des tests ADN sur la viande qu'elle se fournit. Une telle demande serait en effet disproportionnée, au vu notamment de la taille de l'établissement. S'agissant de la question d'élucider

les causes de la tromperie, il apparaît que la recourante a pris des mesures pour s'y employer, en procédant notamment à la vérification des indications figurant sur les factures de son fournisseur de viande ou en prenant contact avec ce dernier pour solliciter son aide dans l'élucidation des causes du mélange de viandes. Malgré ses dénégations, celle-ci semble ainsi avoir saisi les mesures qui ont été ordonnées par le SCAV. À propos des mesures relatives à l'autocontrôle, il convient de relever que, comme indiqué précédemment, la recourante est responsable de servir à ses clients des plats qui soient conformes à ce qui leur a été présenté, et exclure ainsi toute possibilité de tromperie. Cela étant, il ne peut être reproché au SCAV d'avoir défini de manière précise les mesures à prendre par la recourante, celle-ci relevant de son libre choix.

Ainsi, ce grief sera écarté.

11) La recourante considère que l'émolument mis à sa charge serait en réalité un impôt, et que la législation applicable ne définirait pas le cercle des contribuables, violant ainsi le principe de la légalité. Subsidiairement, elle relève que si la possibilité d'imposer un tel émolument devait être admise, celui-ci avait été mis à tort à sa charge, dès lors qu'elle n'était pas responsable de la tromperie.

12) a. Selon les art. 58 al. 2 let. a LDAI et 11 al. 1 let. a RaLDAI, des émoluments sont perçus pour les contrôles ayant conduit à une contestation ; dans les cas de très peu de gravité, aucun émolument n'est perçu.

Le Conseil fédéral définit le cadre tarifaire des émoluments cantonaux (art. 58 al. 6 LDAI). Les émoluments sont fixés par le Conseil d'État dans le cadre tarifaire arrêté par le Conseil fédéral (art. 11 al. 2 RaLDAI).

b. Selon l'art. 113 de l'ancienne ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires du 16 décembre 2016 (aOELDAl), remplacé le 1er juillet 2020 par l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires du 27 mai 2020 (OELDAl - RS 817.042), les cantons perçoivent des émoluments pour tout contrôle officiel ayant donné lieu à une contestation, dans les limites suivantes :

- échantillonnage : au maximum CHF 200.- par échantillonnage (let. a) ;
- inspections : au maximum CHF 4'000.- par inspection (let. b) ;
- analyse d'échantillons : au maximum CHF 6'000.- par échantillon.

Les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré, de l'appareillage requis et du matériel utilisé. Le tarif horaire est régi par le droit cantonal (art. 113 al. 2 aOELDAI). Les cantons ne perçoivent pas d'émoluments dans les cas où la contestation repose sur des faits de peu de gravité (art. 113 al. 3 aOELDAI).

c. Selon l'art. 3 al. 1 let. a ch. 1 du règlement fixant les émoluments perçus par le département chargé de la santé du 22 août 2006 (REmSanté - K 1 03.04), les analyses qui ont donné lieu à contestation sont facturées selon le tarif pour le contrôle officiel des denrées alimentaires établi par l'Association des chimistes cantonaux de Suisse.

L'intervention d'un inspecteur ou d'un contrôleur des denrées alimentaires est ainsi facturée CHF 132.- de l'heure selon le barème horaire prévu à l'art. 3 al. 1 let. g REmSanté.

d. Selon l'art. 4 al. 6 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève du 7 octobre 1993 (LGAF - D 1 05), loi qui est notamment applicable à l'administration cantonale ainsi qu'aux entités qui lui sont rattachées (art. 3 let. d LGAF), les bénéficiaires de prestations particulières ainsi que les responsables de coûts particuliers assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées.

13) a. Les contributions publiques sont toutes les prestations en argent, autres que les amendes, que l'État prélève auprès des particuliers sur la base de la souveraineté qui lui est reconnue par la Constitution ou par la loi (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 5ème éd., 2021, § 1 n° 2).

L'impôt est une contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de réaliser le bien commun. Il est perçu de manière inconditionnelle, uniquement en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujetti, sans considération d'une prestation de l'État ou d'un avantage particulier (Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 5).

À la différence de l'impôt, la taxe causale constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un service appréciable économiquement, accordées par l'État à un citoyen déterminé (ATF 132 II 371 consid. 2 ; 131 II 271 consid. 5.1, traduit et résumé in RDAF 2006 I p. 675 ; Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 6). Les contributions causales ou taxes causales reposent sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause. Elles se divisent généralement en trois sous-catégories : les charges de préférence, les taxes de remplacement ou les émoluments (administratifs ou de chancellerie ; Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 5 à 8).

Les taxes causales se distinguent donc des impôts en ce sens qu'elles reposent sur un lien particulier entre le contribuable et l'État, caractérisé par la prestation étatique délivrée (Xavier OBERSON, op. cit., § 1 n° 10).

b. Le principe de la légalité (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) revêt une importance

particulière en droit fiscal qui l'érige en droit constitutionnel indépendant déduit de l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi au sens formel (ATF 144 II 454 consid. 3.4 ; 143 I 220 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 du 15 octobre 2020 consid. 6.1). Si la loi contient une délégation de compétence à l'organe exécutif, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution (ATF 143 I 227 consid. 4.2 p. 233 ; 143 I 220 consid. 5.1.1 p. 224). Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative).

S'agissant des taxes causales, le principe de la légalité est appliqué avec moins de rigueur, dans la mesure où le montant de la taxe peut être limité par des principes constitutionnels vérifiables (en particulier la couverture des frais et l'équivalence). Pour cette catégorie de taxes, le législateur peut déléguer à l'exécutif la compétence d'en fixer le montant (ATF 143 II 283 consid. 3.5 ; 143 I 220 consid. 5.1.2 ; 143 I 227 consid. 4.2.1 ; 141 V 509 consid. 7.1.1 ; 140 I 176 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_80/2020 précité consid. 6.1). En revanche, si le montant de la taxe causale ne peut être évalué en fonction des principes d'équivalence et de couverture des frais, alors la légalité s'impose strictement (ATF 143 II 283 consid. 3.7 p. 293 ss ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_772/2017 du 13 mai 2019 consid. 4.5.3).

14) Contrairement à ce que prétend la recourante, les émoluments mis à sa charge ne sauraient être assimilés à un impôt, ceux-ci n'étant pas perçus de manière inconditionnelle pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à l'État, mais étant directement en lien avec le contrôle opéré dans le restaurant de la recourante. Lesdits émoluments découlent donc du lien particulier entre la recourante et l'État, caractérisé par la prestation étatique, à savoir les analyses effectuées, ce quand bien même le résultat de la prestation étatique est défavorable à l'administrée.

Par ailleurs, le fait que la recourante et son époux contestent être responsables de la présence d'agneau dans leur ragoût de chamois et de lacunes dans leurs obligations de contrôle ne suffit pas à exclure toute possibilité de mettre à leur charge les émoluments litigieux. D'une part, comme susmentionné, la recourante est responsable du fait que ses clients ne soient pas trompés. D'autre part, à teneur des 58 al. 2 let. a LDAI et 11 al. 1 let. a RaLDAI, des émoluments sont perçus pour les contrôles ayant conduit à une contestation. Il n'est pas contesté qu'un contrôle officiel a été opéré dans le restaurant dont la recourante est responsable et a abouti au prononcé d'une contestation, dès lors qu'il a été

constaté que les exigences fixées par la loi – en l'occurrence l'absence de tromperie quant à la dénomination ragoût de chamois – n'étaient pas remplies.

Pour le surplus, la recourante ne conteste pas le montant ni la manière dont a été calculé l'émolument qui lui est réclamé. L'existence d'un cas de contestation étant avérée, l'autorité intimée était en droit de facturer un émolument de CHF 539.-, qu'elle expose correspondre au coût de l'analyse – lequel est largement inférieur à la limite de CHF 6'000.- pour l'analyse d'échantillons fixée par l'art. 113 aOELDAl – à la destinataire de la décision.

C'est donc à juste titre, et sans violation des principes de la légalité, de l'égalité de traitement ou de l'interdiction de l'arbitraire, que des émoluments ont été mis à la charge de la recourante. La conformité au droit de ce volet de la décision attaquée sera également confirmée et le grief écarté.

15) Pour le surplus, la question de savoir si la mention sur la carte du restaurant de « civet de chamois salaison d'Anniviers » est trompeuse ou non ne sera pas examinée plus en avant, dès lors que cette problématique ne fait pas l'objet de la décision présentement contestée.

16) Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

17) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 juillet 2020 par Madame A_____ contre la décision du service de la consommation et des affaires vétérinaires du 4 juin 2020 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Madame A_____ un émolument de CHF 500.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Soile Santamaria, avocate de la recourante, ainsi qu'au service de la consommation et des affaires vétérinaires.

Siégeant : M. Mascotto, président, Mme Krauskopf, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	le président siégeant :
F. Scheffre	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :