



Ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées (ODAIGM; RS 817.022.51)

Rapport explicatif

Introduction / situation initiale

Il s'agit d'un projet de modification de l'art. 7 de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées (ODAIGM; RS 817.022.51), qui règle l'étiquetage des produits issus de denrées alimentaires génétiquement modifiées et l'étiquetage des denrées alimentaires produites sans recours au génie génétique. L'art. 7 ODAIGM est basé sur l'art. 17, al. 5 de la loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG, RS 814.91), selon lequel le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur l'étiquetage des organismes non génétiquement modifiés et sur la protection contre l'utilisation abusive de cet étiquetage.

On propose d'opérer une différenciation dans la disposition relative à l'étiquetage des denrées alimentaires fabriquées en renonçant à l'utilisation du génie génétique.

Actuellement, la disposition prescrit qu'une denrée alimentaire peut être munie de l'indication "produit sans recours au génie génétique", s'il n'est pas fait usage de produits OGM durant tout le processus de fabrication. La seule exception est l'utilisation éventuelle de médicaments vétérinaires obtenus à partir d'OGM.

Grâce à la présente modification, il sera possible de vanter le fait que l'aliment a été produit en ne renonçant même que *partiellement* à l'utilisation du génie génétique. Il devra être possible de mentionner spécifiquement qu'on a renoncé à utiliser des aliments issus de plantes fourragères génétiquement modifiées (soja et maïs notamment) dans la production animale. L'indication doit être: "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées". Cela doit permettre au producteur de mentionner qu'il n'a pas eu recours à ces plantes fourragères, car cela lui aurait occasionné un surcroît des charges.

Le droit en vigueur ne règle que le libellé et les modalités d'utilisation de l'indication "produit sans recours au génie génétique". On propose de réglementer la présentation graphique de l'indication pour garantir une protection contre la fraude. Dans le cas des denrées alimentaires composées, la nouvelle formulation ne pourra être utilisée que si l'aliment contient une part minimale des ingrédients en question. Il en ira de même pour l'indication "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées". Ces dispositions visent à prévenir toute utilisation abusive de ces indications.

Les dispositions relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires visées à l'art. 17 LGG vont être subdivisées en différents articles 7 à 7d ODAIGM. Les dispositions relatives à l'étiquetage des produits qui sont des OGM, qui en contiennent ou qui ont été fabriqués à partir d'OGM et la disposition relative à l'étiquetage des produits fabriqués sans recours au génie génétique (ou en n'y recourant que partiellement) doivent être dissociées et faire l'objet d'articles distincts. Cette modification améliorera la lisibilité des articles, notamment en prévision de l'élargissement proposé des dispositions.

Indication du recours partiel au génie génétique

La condition essentielle pour pouvoir utiliser l'indication "produit sans recours au génie génétique" est de renoncer entièrement à l'utilisation d'OGM durant tout le processus de fabrication de la denrée alimentaire en question. Dans le cas des denrées alimentaires d'origine animale, cela comprend tous les composants utilisés dans l'alimentation animale, additifs compris. Selon l'art. 7, al. 9 ODAIGM, il n'est pas permis d'utiliser des indications qui s'écartent de celles autorisées. La disposition vise expressément à prévenir un foisonnement de mentions similaires, auquel on assisterait si on laissait les gens définir des exigences plus souples. Il sera notamment interdit d'utiliser cette mention pour vanter des méthodes de production pour lesquelles le non-recours au génie génétique n'est que partiel.

Les milieux agricoles font valoir que les agriculteurs renoncent depuis des années à importer et à utiliser des aliments obtenus à partir de lignées de maïs ou de soja transgéniques autorisées et que cela leur occasionne des charges supplémentaires sans qu'ils aient la possibilité de vanter leurs aliments comme il se doit. Selon l'Office fédéral de l'agriculture, ces charges supplémentaires supportées par les éleveurs s'élèveraient à 25 millions de francs par année. Selon les milieux agricoles, ces charges supplémentaires seraient de 35 à 40 millions de francs.

L'agriculture suisse produit cependant des denrées alimentaires d'origine animale en utilisant des additifs dans l'alimentation des animaux, comme des vitamines ou des acides aminés, qui sont produits à partir de micro-organismes génétiquement modifiés. Or, selon l'art. 22 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs; RS 817.02) et l'art. 2 ODAIGM de telles substances sont des produits OGM qui doivent être autorisés. Les denrées alimentaires d'origine animale produites en recourant volontairement et sciemment à des produits OGM visent à améliorer le rendement des animaux. Le fait qu'il n'existe pas d'obligation de déclarer l'utilisation de ces substances dans le droit sur les aliments pour animaux n'est pas pertinent pour la présente évaluation. La renonciation à utiliser des produits issus d'OGM n'étant que partielle et non complète, la mention "produit sans recours au génie génétique" ne peut être utilisée pour ces denrées alimentaires d'origine animale.

Or, les milieux agricoles souhaitent pouvoir vanter sur les emballages des produits qu'ils n'ont pas eu recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées pour nourrir leurs animaux. Ils demandent de modifier le droit en vigueur sur ce point. La présente modification entend répondre à cette demande. Il sera dorénavant admis d'indiquer non seulement une renonciation complète, mais aussi une renonciation partielle à l'utilisation du génie génétique dans le processus de production, à savoir la renonciation à l'utilisation d'aliments issus de plantes fourragères génétiquement modifiées dans l'alimentation des animaux. Cela concerne notamment le lait, la viande, les œufs et les produits dérivés comme le fromage, le beurre, le yaourt et les produits de la charcuterie.

Cette mention ne peut cependant être "produit sans recours au génie génétique". Le plus qui pourra être vanté est de ne pas avoir utilisé d'aliments pour animaux issus de plantes fourragères génétiquement modifiées. Les additifs utilisés dans l'alimentation animale qui sont produits par des micro-organismes génétiquement modifiés pourront encore être utilisés. Les produits d'origine animale en question sont donc fabriqués en utilisant intentionnellement des produits OGM. Dans ce cas, l'indication "produit sans recours au génie génétique" pourrait faire croire des faits non véridiques et serait trompeuse pour les consommateurs. Aussi les demandes de dérogation fondées sur des arguments publicitaires pour faire néanmoins figurer sur ces produits l'indication "produit sans recours au génie génétique" doivent-elles être rejetées.

Dans cette situation, il faudrait au contraire pouvoir utiliser la mention "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées". Cette mention est compréhensible et correspond aux faits sur lesquels on veut attirer l'attention. Les dispositions en vigueur relatives à l'indication "produit sans recours au génie génétique" peuvent non seulement être appliquées par les utilisateurs mais elles sont aussi transparentes pour les consommateurs. La disposition supplémentaire relative aux produits d'origine animale répond aux mêmes exigences. C'est une réponse à la demande formulée par les milieux agricoles qui ne restreint pas la protection contre la tromperie sur les produits.

Dispositions relatives à l'utilisation des indications "produit sans recours au génie génétique" et "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées".

Jusqu'à présent, le droit en vigueur réglait le libellé et les conditions d'utilisation de l'indication "produit sans recours au génie génétique", mais pas les détails, tels que la part des matières premières concernées dans les denrées alimentaires composées ni l'aspect graphique de la mention. Pour prévenir toute utilisation abusive de l'indication, il faut en préciser les règles d'utilisation et le faire également pour la mention "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées".

Il y aurait tromperie si l'une de ces indications figurait sur une denrée alimentaire et qu'il soit évident qu'elle ne contient pas de produits OGM, soit parce qu'il n'existe pas une denrée alimentaire génétiquement modifiée autorisée, soit parce que le procédé de fabrication de l'aliment au moyen d'OGM n'est pas admis. Par conséquent, la mention ne peut figurer que sur des produits pour lesquels il existe un produit génétiquement modifié correspondant autorisé ou un procédé de fabrication admis. Cette réglementation correspond au droit actuel.

Dans le cas de denrées alimentaires composées qui contiennent des ingrédients pouvant être définis comme ayant été produits sans recours au génie génétique ou sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées, il faut que la denrée alimentaire présente un plus essentiel pour les consommateurs.

Pour ces denrées alimentaires, l'indication "produit sans recours au génie génétique" ne doit donc pouvoir être utilisée que si les ingrédients remplissant les conditions d'utilisation de la mention représentent au moins 75% de la masse du produit. L'indication "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées" ne peut, elle aussi, être utilisée, dans le cas d'une denrée alimentaire composée, que si les ingrédients d'origine animale représentent au moins 75% de la masse du produit et que tous ces ingrédients aient été produits de cette façon.

Dans le cas des denrées alimentaires composées, les ingrédients restants ne peuvent, eux non plus, être des produits OGM. Seule la prescription qu'il faut une denrée alimentaire génétiquement modifiée correspondante pour ces ingrédients est supprimée. Cela concerne de nombreux produits, par exemple les céréales (à l'exception du maïs), les légumes et les fruits.

Les micro-organismes ajoutés à une denrée alimentaire ne sont pas considérés comme un ingrédient selon le droit en vigueur. Raison pour laquelle il faut prévoir une disposition spéciale qui précise que les micro-organismes dans les denrées alimentaires composées ne doivent, eux non plus, pas être génétiquement modifiés.

Cette disposition permettra de munir une vaste palette de produits de la mention "produits sans recours au génie génétique". On pourra, par exemple, mentionner sur des sachets de céréales pour le petit déjeuner contenant plus de 75% de maïs et/ou de flocons de soja qu'elles ont été produites sans recours au génie génétique, s'il est prouvé que le maïs et/ou le soja transformés contenus dans le sachet n'ont pas été génétiquement modifiés, même si les céréales contiennent d'autres ingrédients. Sont aussi concernées les denrées alimentaires composées d'origine animale comme le yaourt aux fruits, par exemple, qui contient non seulement du yaourt mais aussi des fruits et du sucre.

Des observations de produits étrangers ont révélé un risque de fraude : la mention que la denrée alimentaire a été produite sans recours au génie génétique peut avoir des aspects graphiques tellement différents que sa lisibilité devient difficile, par exemple en cas d'utilisation de tailles de caractères typographiques très différentes. Une telle utilisation de l'indication pourrait tromper le consommateur sur le produit et être donc abusive au sens de l'art. 17, al. 5 LGG. L'indication complète "produit sans recours au génie génétique" ou "produite sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées" doit être inscrite en caractères d'imprimerie de taille uniforme, afin de prévenir toute présentation graphique frauduleuse par une réduction de la lisibilité de parties de l'indication au moyen de méthodes typographiques ou autres.

Rapport avec le droit européen

Dans l'Union européenne (UE), il n'existe pas de droit communautaire relatif aux indications autorisées sur les denrées alimentaires pour vanter la renonciation partielle ou complète au génie génétique dans la production de ces aliments. La Commission européenne a commandé une étude sur les législations nationales et sur la nécessité de légiférer au niveau communautaire. Ces travaux sont en cours.

Certains Etats de l'UE ont des législations différentes dans ce domaine. C'est le cas notamment de l'Allemagne (indication "ohne Gentechnik"), de l'Autriche (indication "gentechnikfrei" ou "ohne Gentechnik" et de la France ("sans OGM" ou "nourri sans OGM"). Ces législations ont comme point commun qu'elles autorisent en principe ou à certaines conditions l'utilisation d'additifs obtenus à partir de micro-organismes génétiquement modifiés (vitamines, acides aminés) dans l'alimentation animale pour la production de denrées alimentaires d'origine animale. La denrée alimentaire ainsi produite peut néanmoins porter l'indication susmentionnée. Selon le droit suisse sur les denrées alimentaires, de telles dispositions seraient considérées comme trompeuses pour les consommateurs et ne rempliraient pas les conditions définies à l'art. 7, al. 8 ODAIGM.

L'élaboration de dispositions qui s'inspirent du droit allemand a été demandée dans différentes interventions parlementaires (Question 08.1029 "Déclaration des produits issus d'animaux nourris avec des fourrages non transgéniques" de la conseillère nationale Graf et motion 09.3864 "Produits certifiés sans OGM. Adaptation des prescriptions en matière d'étiquetage et création d'un label unique" du conseiller national Favre). Dans ses réponses, le Conseil fédéral a estimé que de telles dispositions induisaient le consommateur en erreur et a refusé de modifier le droit sur les denrées alimentaires dans ce sens.

Selon l'art. 16a, al. 1 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), les produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères peuvent être mis sur le marché en Suisse si, en l'absence d'une législation européenne harmonisée, ils satisfont aux normes techniques d'un Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE) et qu'ils soient mis sur le marché légalement dans l'Etat membre en question. ("principe du Cassis de Dijon"). Font cependant exception à ce principe les denrées alimentaires portant l'indication "produit sans recours au génie génétique" qui ne satisfont pas aux exigences formulées à l'art. 7, al. 8 et 9 ODAIGM, conformément à l'art. 2, let. b, ch. 8 de l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères et la surveillance du marché de ceux-ci (OPPEtr, RS 946.513.8).

Structuration des dispositions relatives à l'étiquetage

L'actuel art. 7 ODAIGM couvre tous les aspects de l'étiquetage des denrées alimentaires réglementés jusqu'à présent et liés à l'utilisation des produits OGM. Il contient, outre l'obligation d'étiqueter les produits OGM, des dispositions sur l'étiquetage des produits qui ne sont pas des produits OGM, qui n'en contiennent pas ou qui n'ont pas été fabriqués avec de tels produits.

Pour améliorer la lisibilité des dispositions, il convient de restructurer ces dispositions par objet. Les dispositions relatives à l'étiquetage des produits issus d'OGM doivent être clairement séparées des dispositions sur l'étiquetage des produits fabriqués en renonçant entièrement ou partiellement au génie génétique. Ces changements sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1: Dispositions sur l'étiquetage dans l'ODAIGM au sens de l'art. 17 LGG

Objet	emplacement actuel	nouvel emplacement
Domaine réglementé	-	Art. 1, let. b ^{bis}
Obligation d'étiqueter les produits OGM	Art. 7, al. 1 à 6	Art. 7, al. 1 à 6
Dérogations à l'obligation d'étiquetage	Art. 7, al. 7 et 7bis	Art. 7a
Indication "produit sans recours au génie génétique" en cas de renonciation complète à l'utilisation du génie génétique	Art. 7, al. 8	Art. 7b
- Conditions d'utilisation	Art. 7, al. 8	Art. 7b, al. 1 et 2
- Denrées alimentaires composées (nouveau)	-	Art. 7b, al. 3 et 4
- Présentation graphique (nouveau)	-	Art. 7, al. 5
Indication "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées" en cas de renonciation à l'utilisation d'aliments pour animaux obtenus à partir de plantes génétiquement modifiées (nouveau)	-	Art. 7c
- Conditions d'utilisation (nouveau)	-	Art. 7c, al. 1 et 2
- Denrées alimentaires composées (nouveau)	-	Art. 7c, al. 3 et 4
- Présentation graphique (nouveau)	-	Art. 7c, al. 5
Dispositions communes	Art. 7, al. 9	Art. 7d

Commentaire

Art. 1, let. b^{bis}

Le nouvel art. 1, let. b^{bis} précise que l'ODAIGM règle l'étiquetage des produits fabriqués en renonçant entièrement ou partiellement à l'utilisation de produits issus d'OGM.

Art. 7

L'art. 7 réglemente l'obligation d'étiqueter les produits OGM et correspond aux actuels al. 1 à 6 de l'art. 7 ODAIGM. Ces dispositions ont été reprises telles quelles du droit en vigueur. Les modifications proposées dans les al. 2 et 3 sont de nature purement rédactionnelle. Les alinéas 7 à 9 peuvent être abrogés, puisque leur contenu figurera dans les art. 7a à 7d.

Art. 7a

L'art. 7a définit les dérogations à l'obligation d'étiqueter les produits OGM en cas de présence non intentionnelle de traces d'OGM à une concentration massique inférieure à un seuil de 0,9% et pour les produits fabriqués en systèmes confinés à partir de micro-organismes génétiquement modifiés (produits de bioréacteurs). Ces dispositions correspondent aux actuels al. 7 et 7bis de l'art. 7 ODAIGM, dont le contenu a été repris tel qu'il était dans le droit en vigueur.

A la, let. b, ch. 3, le renvoi à l'ordonnance sur l'utilisation confinée pour la définition du système confiné a fait l'objet d'une modification rédactionnelle en raison de l'entrée en vigueur en mai 2012 de la révision totale de cette ordonnance.

Art. 7b

L'art. 7b règle l'étiquetage des denrées alimentaires fabriquées en renonçant entièrement à utiliser le génie génétique, au moyen de l'indication "produit sans recours au génie génétique", et reprend les dispositions de l'actuel al. 8 de l'art. 7 ODAIGM.

L'al. 1 règle le libellé et les conditions d'utilisation de l'indication. Le contenu des dispositions reste inchangé:

- La denrée alimentaire elle-même ne doit pas consister en produits OGM.
- Il est interdit d'utiliser des produits OGM dans le processus de fabrication.
- Des traces d'OGM sont admises si elles sont non intentionnelles et qu'elles n'excèdent pas 0,9% de la masse.

L'al. 2 précise qu'on ne peut faire usage de l'indication que s'il existe des produits OGM correspondants ou des procédés de fabrication recourant à des OGM qui ont été effectivement autorisés ou approuvés par l'autorité et qu'ils pourraient être utilisés de manière licite. Cette disposition correspondant également au droit en vigueur.

L'al. 3 stipule que l'indication "produit sans recours au génie génétique" ne peut figurer sur une denrée alimentaire composée que si une part minimale de ses ingrédients a été fabriquée en renonçant entièrement au génie génétique.

Selon la let. a, cette part minimale est de 75% de la masse de la denrée alimentaire.

La let. b règle que les ingrédients restants de la denrée alimentaire composée ne doivent pas être des produits OGM et ne doivent pas avoir été fabriqués au moyen d'OGM; la prescription que ces produits OGM ou ces procédés de fabrication recourant à des OGM sont autorisés ou existent tombe. La let. c, enfin, règle qu'il est interdit d'utiliser des micro-organismes génétiquement modifiés.

L'al. 4 exclut du calcul de la part d'ingrédients visée à l'al. 3, let. a, l'eau et le sel de cuisine, comme composants inorganiques ajoutés, qui ne sont *a priori* pas des produits OGM et qui ne sont donc pas pertinents pour l'utilisation de l'indication.

L'al. 5 fixe les règles relatives à la présentation graphique de l'indication visant à prévenir la tromperie des consommateurs sur le produit au moyen des méthodes typographiques ou autres.

Art. 7c

L'art. 7c règle la nouvelle indication "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées". Cette nouvelle indication peut figurer sur des denrées alimentaires d'origine animale et des produits fabriqués avec ces denrées alimentaires si ils ont été fabriqués en renonçant en partie à l'utilisation de produits OGM dans le processus de fabrication, en nourrissant les animaux sans utiliser des plantes fourragères génétiquement modifiées (notamment le soja et le maïs)

L'al. 1 fixe le libellé de l'indication "produit sans recours à des plantes fourragères génétiquement modifiées" et les conditions de son utilisation. Ces dispositions sont applicables aux denrées alimentaires au sens de l'art. 1, al. 1 de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires d'origine animale (RS 817.022.108) et leur contenu s'inspire de celui des dispositions régissant l'indication "produit sans recours au génie génétique".

Selon la let. a, la condition d'utilisation de l'indication est de n'avoir pas eu recours à des plantes fourragères ni à des additifs issus de plantes génétiquement modifiées, notamment du soja et du maïs, dans l'alimentation des animaux. En revanche, les additifs alimentaires produits par des micro-organismes génétiquement modifiés, comme les vitamines et les acides aminés, destinés à l'alimentation des animaux peuvent être utilisés. Dans ce cas, selon la let. b, les valeurs seuils concernant les traces d'OGM dans les aliments végétaux qui ne sont pas intentionnelles ou qui sont techniquement inévitables fixées dans le droit sur les aliments pour animaux s'appliquent. Par ailleurs, la viande, notamment le gibier et le poisson, des animaux vivant à l'état sauvage et les denrées alimentaires produites avec cette viande ne peuvent pas être porter cette indication.

L'al. 2 précise que l'indication ne peut être utilisée que si la législation autorise l'utilisation des aliments et des additifs produits par des OGM. Cette disposition est analogue au principe actuel fixé à l'art. 7b, al. 2 régissant l'utilisation de l'indication "produit sans recours au génie génétique".

L'al. 3 fixe comme condition d'utilisation de la mention une part minimale d'ingrédients d'origine animale dans le produit fabriqué avec des denrées alimentaires d'origine animale et obtenu en ne recourant que partiellement au génie génétique.

Selon la let. a, cette part minimale, obtenue en additionnant les ingrédients d'origine animale, est de 75% de la masse du produit. Selon la let. b, lors du calcul de cette part minimale, il faut que l'ensemble des ingrédients respecte les exigences fixées à l'al. 1. Selon la let. c, les ingrédients restants de la denrée alimentaire composée, eux aussi, ne doivent pas contenir des produits OGM et ne doivent pas avoir été fabriqués au moyen d'OGM. La seule prescription qui a été supprimée est que les produits OGM en question ou que les méthodes de production en question sont autorisés ou existent. La let. d précise que des micro-organismes génétiquement modifiés ne doivent pas être utilisés dans la fabrication.

L'al. 4 énonce que l'eau et le sel de cuisine ajoutés ne sont pas pris en compte dans le calcul de la part minimale visée à l'al. 3, let. a, qui s'obtient en additionnant les ingrédients.

L'al. 5, comme l'art. 7b, al. 5, contient les règles régissant la présentation graphique de l'indication et visant à prévenir la tromperie du consommateur sur le produit par l'utilisation de méthodes typographiques ou autres.

Art. 7d

L'art. 7d précise qu'il est interdit d'utiliser d'autres indications que celles mentionnées aux art. 7, 7b et 7c. Cet art. correspond à l'actuel al. 9 de l'art. 7 ODAIGM, dont le contenu a été repris sans modification aucune.

Art. 12a : disposition transitoire

La disposition transitoire autorise la remise et l'étiquetage des denrées alimentaires, des additifs et des auxiliaires technologiques selon l'ancien droit durant six mois à compter de l'entrée en vigueur de la modification. Cela permettra aux personnes concernées d'écouler les stocks de produits étiquetés selon l'ancien droit, constitués avant l'entrée en vigueur de la modification.

Modification du droit en vigueur

Les modifications proposées nécessitent une adaptation des renvois à l'art. 7 ODAIGM à l'art. 16j, al. 2, let. e de l'ordonnance sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques (RS 910.18) et une modification du renvoi et du libellé de l'art. 2, let. b, ch. 8 de l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères et la surveillance du marché de ceux-ci (OPPEtr, RS 946.513.8). La modification des renvois dans ces deux ordonnances sera proposée au Conseil fédéral en temps utile, dans le cadre d'un projet qui lui sera soumis séparément.