



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Bundesamt für Gesundheit BAG

*Date ....*

**Rapport explicatif**  
**relatif à la modification de la loi fédérale sur les denrées**  
**alimentaires et les objets usuels**  
**(Loi sur les denrées alimentaires, LDAI)**

---

## Condensé

***De nos jours, le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels traverse les frontières. Il sera plus simple d'assurer la protection de la santé si la Suisse peut participer aux systèmes de sécurité des produits et des denrées alimentaires de l'Union européenne (UE). Il faut pour ce faire procéder à une adaptation des prescriptions techniques. La circulation des marchandises avec l'UE en sera simplifiée et le niveau des prix abaissé.***

*Depuis le début des années nonante, le secteur des denrées alimentaires est soumis à une dynamique de modifications. Suite au refus, par le peuple, de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE), lors de la votation populaire du 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a adopté un programme de relance de l'économie de marché. Ce programme prévoyait de contrôler la conformité des prescriptions relatives aux produits, telles qu'elles figuraient dans les lois et les ordonnances, avec le droit européen et de les adapter le cas échéant. La loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995, ainsi que la révision totale des ordonnances relatives à cette loi ont constitué une réponse à ce programme.*

*Un pas supplémentaire vers l'adaptation du droit suisse des denrées alimentaires au droit communautaire a été franchi avec la conclusion de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RS 0.916.026.81). Cet accord a conduit, sur un plan sectoriel, à un alignement du droit suisse sur le droit européen (denrées alimentaires biologiques, règles d'hygiène applicables au lait et aux produits laitiers, jouets). Cette voie a été poursuivie avec la reprise, dès 2004, du droit communautaire en matière d'hygiène pour toutes les denrées alimentaires d'origine animale. La reconnaissance, par le Comité mixte vétérinaire, de l'équivalence des dispositions suisses et de celles de la CE a permis de supprimer, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les contrôles vétérinaires aux frontières entre la Suisse et l'UE pour les denrées alimentaires d'origine animale. Jusqu'au début de ce siècle, le droit de la CE relatif aux denrées alimentaires ne constituait qu'un domaine juridique à la réglementation morcelée. Par contre, avec l'adoption du règlement de base (CE) no 178/2002, il s'est développé en un ordre juridique unifié et cohérent. Le système de sécurité des denrées alimentaires appliqué par la CE va au-delà de ce que prévoit le droit suisse dans plusieurs domaines (alerte rapide, listes positives de résidus tolérés dans ou sur les denrées alimentaires, autorisations d'exploitation, critères d'hygiène pour les processus, régimes pour les pays tiers, etc.). Le système actuel de la CE tient compte de la globalisation du marché des denrées alimentaires et présuppose un espace économique européen sans contrôles frontaliers. Les importations provenant de pays tiers doivent répondre à des exigences strictes, de manière à ce que les denrées alimentaires importées légalement dans le marché intérieur européen puissent y circuler librement. Si la Suisse veut participer à cet espace économique, elle doit créer les conditions-cadre juridiques nécessaires et adapter ses prescriptions techniques à celles de la CE.*

---

*Un développement similaire a lieu pour les objets usuels. La directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits constitue le texte de base dans ce domaine. S'y ajoutent de nombreux documents sectoriels comme par exemple sur les jouets, les cosmétiques ou les objets entrant en contact avec des denrées alimentaires. Le droit de la CE prévoit différentes procédures de déclaration et un système d'alerte rapide, également dans le domaine des produits. Si la Suisse veut y participer, elle doit, là aussi, adapter son droit à celui de la CE.*

*Une telle adaptation est aussi nécessaire indépendamment de la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits de l'UE. Afin d'éviter que la Suisse ne devienne une île des prix élevés au cœur de l'Europe, le Parlement a décidé d'introduire l'application unilatérale du principe du « Cassis de Dijon » par le biais de la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC). Selon cette loi, les denrées alimentaires et les objets usuels correctement mis sur le marché dans l'UE, respectivement dans l'Espace économique européen, doivent également pouvoir circuler librement en Suisse. Si les exigences de la Suisse à l'égard des produits sont trop différentes de celles de l'UE, cela peut occasionner des problèmes : discrimination de citoyens, sécurité du droit, etc. Ces problèmes peuvent être nettement atténués par l'adaptation de la législation suisse relative aux produits à celle de la CE.*

*Au cas où les négociations actuelles entre la Suisse et la CE ne déboucheraient pas sur la conclusion un accord relatif aux denrées alimentaires et aux objets usuels, il s'agirait surtout de ne pas mettre en danger les accords bilatéraux existants de 1999. Plus la législation suisse en ce domaine pourra être adaptée au droit de la CE, moins il y aura de problèmes de circulation transfrontalière. De ce point de vue également, la révision proposée de la loi sur les denrées alimentaires est indispensable.*

*Le projet de révision s'oriente, pour les denrées alimentaires, sur le règlement (CE) no 178/2002 et, pour les objets usuels, sur la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits. Les principes fondamentaux figurant dans ces textes doivent être repris en droit suisse.*

*Il s'agit plus particulièrement de reprendre les termes et les définitions du droit communautaire, d'introduire l'interdiction de la tromperie pour certains objets usuels, d'ancrer de manière explicite le principe de précaution et de renoncer aux valeurs de tolérance pour les microorganismes ainsi que pour les substances étrangères et les composants. Il s'agit également de renoncer au principe de la liste positive. En effet, d'après le nouveau concept de réglementation, les denrées alimentaires peuvent également être mises sur le marché lorsqu'elles ne sont pas décrites dans une ordonnance par une dénomination spécifique ou lorsqu'elles n'ont pas été autorisées par l'OFSP. Le seul critère applicable en l'occurrence est celui de la sécurité. Les eaux de douche et de baignade seront dorénavant incluses dans le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires.*

*La mise en œuvre du présent projet de loi ne nécessite que peu de moyens supplémentaires de la part de la Confédération et des cantons. Par contre ces moyens seraient nécessaires si un accord sur les denrées alimentaires venait à être*

---

*conclu avec la CE. Ces moyens supplémentaires auraient toutefois pour corollaire une amélioration de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que d'importants avantages économiques pour la Suisse. Si un tel accord venait à être conclu avec la CE, un message distinct serait alors soumis au Parlement.*

---

## Liste des abréviations

loc. cit.	à l'endroit cité
JO	Journal officiel
al.	alinéa
art.	article
RO	Recueil officiel du droit fédéral
OFSP	Office fédéral de la santé publique
FF	Feuille fédérale
LF	Loi fédérale
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
LTF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
let.	lettre
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté européenne économique
CEN	Comité Européen de Normalisation
COM	Commission européenne
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
OITE	Ordonnance du 18 avril 2007 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux (RS 916.443.10)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
CE	Communauté européenne
Traité CE	Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée, JO C 321E du 29.12 2006, p. 1.
LEp	Loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies; RS 818.101)
UE	Union européenne
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
LPTH	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques; RS 812.21)
OHyg	Ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (RS 817.024.1)

---

LDAl	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires; RS 817.0)
let.	lettre
ODAI0Us	Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OEDAl	Ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires (RS 817.022.21)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence; RS 152.3)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture; RS 910.1)
ISO	Organisation internationale de normalisation
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RAPEX	Rapid Alert System for Non-Food Products
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
RS	Recueil systématique du droit fédéral
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SNV	Association Suisse de Normalisation
Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (RS 0.632.20, annexe 1A. 4)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
LSIT	Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (RS 819.1)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
OMédV	Ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (RS 812.212.27)
Accord OTC	Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (RS 0.632.231.41)
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
UE	Union européenne
LTAF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
OHyAb	Ordonnance du DFE du 23 novembre 2005 concernant l'hygiène lors de l'abattage d'animaux (RS 817.190.19)
OAbCV	Ordonnance du 23 novembre 2005 concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (RS 817.190)
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS

---

---

	172.021)
OMS	Organisation mondiale de la santé
WTO	World Trade Organisation
OMC	Organisation mondiale du commerce
RE	Règlement

---

## Table des règlements et directives européens

RE (CE) no 178/2002	Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L31 du 1.2.2002, p. 1
RE (CE) no 1935/2004	Règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE, JO L 338 du 13.11.2004, p. 4
RE (CEE) no 2377/90	Règlement (CEE) n° 2377/90 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JO L 224 du 18.8.1990, p. 1
RE (CE) no 852/2004	Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1
RE (CE) no 853/2004	Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55
RE (CE) no 854/2004	Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206
RE (CE) no 1924/2006	Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, JO L 404 du 30.12.2006, p. 9
RE (CE) no 1881/2006	Règlement (CE) n° 1881/2006 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires
RE (CE) no 882/2004	Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, JO L 165 du 30.4.2004, p. 1
RE (CE) 258/97	Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires
Directive 2001/95/CE	Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4
Directive 2000/13/CE	Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres

---

	concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.
Directive 2001/83/CE	Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, JO L311 du 28.11.2009, o. 67, dans la version de l'art. 1, cg. 2 de la directive 2004/27/CE, Jo L 136 du 30.4.2004, p. 34
Directive 98/83/CE	Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
Directive 76/160/CE	Directive du Conseil du 3 novembre 1998 concernant la qualité des eaux de baignade, JO L33 du 5.12.98, p. 32
Directive 76/768/EEE	Directive 76/768/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques, JO L 262 du 27.9.1976, p. 169.

## Table des matières

<b>1.Présentation du projet</b>	<b>11</b>
1.1 Contexte	11
1.1.1 La loi actuelle sur les denrées alimentaires	11
1.1.2 L'environnement international	11
1.1.2.1 Le droit des denrées alimentaires de la Communauté européenne	11
1.1.2.2 Le droit de la CE sur les objets usuels	12
1.1.2.3 Le droit de l'OMC	13
1.1.2.4 Le Codex Alimentarius	14
1.2 Les problèmes posés par le système actuel	14
1.2.1 Différences avec le droit communautaire	14
1.2.2 Défaut d'accès aux systèmes de la CE pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits	16
1.3 La réglementation proposée	16
1.3.1 Les buts de la révision	16
1.3.2 Les principaux éléments de la révision	17
1.4 Justification et évaluation de la réglementation proposée	18
1.5 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	19
1.6 Coordination des tâches et des finances	20
1.7 Mise en œuvre	20
1.8 Traitement des motions parlementaires	21
<b>2.Commentaire des différents articles</b>	<b>22</b>
2.1 Remarques préliminaires	22
2.2 Les différents articles	22
<b>3.Conséquences</b>	<b>58</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	58
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	59
3.3 Conséquences économiques	60
3.3.1 Nécessité et latitude de l'activité de l'Etat	60
3.3.2 Conséquences pour les différents groupes de la société	60
3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	61
3.3.4 Réglementations possibles	61
3.3.5 Aspects pratiques de l'exécution	61
<b>4.Liens avec le programme de la législature et le plan financier</b>	<b>62</b>
<b>5.Aspects juridiques</b>	<b>62</b>
5.1 Constitutionnalité	62
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	62
5.2.1 Union européenne	62
5.2.2 Codex Alimentarius	63
5.2.3 Forme de l'acte à adopter	63
<b>6.Délégations des compétences législatives</b>	<b>63</b>

## **Rapport explicatif**

### **1. Présentation du projet**

#### **1.1 Contexte**

##### **1.1.1 La loi actuelle sur les denrées alimentaires**

La loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI)<sup>1</sup> a été adoptée le 9 octobre 1992 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Elle concerne les denrées alimentaires (produits nutritifs et produits de consommation) et les objets usuels (objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, cosmétiques, jouets, etc.). Les boissons alcooliques, le tabac et les produits du tabac sont considérés comme des produits de consommation. En ce qui concerne les denrées alimentaires, la LDAI contient des dispositions relatives à la protection de la santé et à la prévention de la tromperie. Pour les objets usuels, la loi se limite à la protection de la santé. L'art. 69<sup>bis</sup> de la Constitution fédérale, entièrement révisée depuis (Cst.), est à l'origine du traitement différencié des denrées alimentaires et des objets usuels. Sur la base de cette disposition, la Confédération était compétente pour édicter des dispositions légales sur le commerce des produits nutritifs et des produits de consommation, et sur le commerce d'objets usuels, mais pour ces derniers, seulement s'ils étaient susceptibles de mettre en danger la vie ou la santé.

Le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires englobe toute la chaîne de production, depuis la culture des plantes, respectivement la détention d'animaux destinés à l'obtention de denrées alimentaires, jusqu'à la remise du produit final aux consommateurs.

Un principe directeur de la LDAI est celui de la liste positive, selon lequel seuls sont admis les denrées alimentaires et les additifs expressément autorisés. Ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit.

L'obligation d'autocontrôle est un élément central de la loi. Celui qui manipule des denrées alimentaires ou des objets usuels est responsable de leur conformité aux exigences légales. Le contrôle des denrées alimentaires n'est qu'un contrôle par sondage. Par conséquent, les denrées alimentaires et les objets usuels ne doivent donc pas être produits, ni vendus, ni achetés, ni importés avec la certitude que le contrôle des denrées alimentaires retirera chaque fois de la circulation les produits non conformes. Ceci est également valable pour les importations de denrées alimentaires. La responsabilité personnelle constitue un principe majeur.

##### **1.1.2 L'environnement international**

###### **1.1.2.1 Le droit des denrées alimentaires de la Communauté européenne**

Le droit des denrées alimentaires de la Communauté européenne (CE) s'est développé sur plusieurs années, passant d'un domaine à la réglementation morcelée,

---

<sup>1</sup> RS 817.0

qui ne concernait que peu de catégories de denrées alimentaires, à un ordre juridique unifié et cohérent. Les principes du droit européen des denrées alimentaires sont fixés dans le règlement (CE) no 178/2002<sup>2</sup>. Celui-ci est fondé sur le Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE)<sup>3</sup> dont les dispositions centrales pour le droit des denrées alimentaires sont celles sur la protection de la santé et la protection des consommateurs (art. 152 et 153 Traité CE). Le droit des denrées alimentaires de la CE qui met en œuvre le Traité CE a pour but de garantir un fonctionnement sans heurts du marché intérieur et d'atteindre un niveau de protection élevé de la santé des êtres humains. Le RE (CE) no 178/2002 contient des principes généraux pour la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ainsi que les bases permettant la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Il englobe toute la chaîne de production des denrées alimentaires, depuis la production primaire jusqu'à leur remise aux consommateurs (principe « de l'étable à la table »). Par ailleurs, il contient des dispositions relatives à l'analyse des risques (évaluation des risques, gestion des risques et communication y relative), à la traçabilité des denrées alimentaires, au principe de précaution, à la responsabilité des entreprises alimentaires ainsi qu'à l'importation des denrées alimentaires en provenance de pays tiers. Le règlement est directement applicable aux Etats membres et prime le droit national.

Le droit des denrées alimentaires basé sur le RE (CE) no 178/2002 comprend plus de 150 textes qui, avec le RE (CE) no 178/2002, constituent l'acquis communautaire dans le domaine des denrées alimentaires. Alors que les documents de la CE concernaient auparavant seulement certains secteurs de produits (p. ex., chocolat, miel, jus de fruits) et étaient édictés sous forme de directives, ils prennent aujourd'hui généralement la forme de règlements de nature horizontale, applicables à l'ensemble du domaine des denrées alimentaires (p. ex., l'hygiène, les résidus et contaminants, l'information aux consommateurs, etc.). Dans l'Union européenne (UE), les règlements sont directement applicables ; ils ne doivent pas être transposés dans le droit national. De cette manière, la marge de manœuvre dont les Etats membres disposaient auparavant avec la transposition des directives a disparu.

Le système d'alerte rapide RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) représente une contribution essentielle au maintien de la protection de la santé au sein de l'UE. Le RASFF est fondé sur le RE (CE) no 178/2002 et sert à l'information rapide concernant les denrées alimentaires dangereuses<sup>4</sup>. La Commission européenne coordonne le système et peut, dans les cas d'urgence et en accord avec les Etats membres, émettre des instructions relatives à des mesures concertées.

### **1.1.2.2 Le droit de la CE sur les objets usuels**

En droit de la CE, il n'y a pas de définition des objets usuels comme c'est le cas en droit suisse (cf. art. 5 LDAI). Les différentes catégories de produits (cosmétiques,

---

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L31 du 1.2.2002, p. 1.

<sup>3</sup> Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée, JO C 321E du 29.12.2006, p. 1.

<sup>4</sup> Cf. art. 50 du règlement (CE) no 178/2002.

jouets, etc.) sont réglées dans des textes distincts. Ces textes sont toutefois étroitement liés à la directive de base 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits<sup>5</sup>. Celle-ci est applicable à tous les objets pour lesquels il n'y a pas de dispositions spécifiques relatives à la sécurité qui ont le même but que la directive. Si les dispositions communautaires prévoient des exigences de sécurité particulières, la directive n'est applicable que pour les aspects, risques ou catégories de risques qui ne sont pas réglés par ces dispositions communautaires<sup>6</sup>. Pour les objets usuels, le droit de la CE ne règle pas seulement les aspects de sécurité, respectivement de la protection de la santé, mais il contient également une interdiction expresse de la tromperie pour les cosmétiques, les objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et, à l'avenir aussi, pour les jouets<sup>7</sup>.

Comme pour les denrées alimentaires, l'UE dispose aussi d'un système d'alerte rapide pour les objets usuels (*Rapid Alert System for Non-Food Products, RAPEX*). Le RAPEX est fondé sur la directive 2001/95/CE.

### 1.1.2.3 Le droit de l'OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) règle le commerce transfrontalier sur un plan global. La Suisse, comme la CE, ont signé l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce<sup>8</sup>, ainsi que la trentaine d'accords dérivés.

La croissance du commerce international a eu pour résultat, durant ces dernières décennies, que des états ont été confrontés à des difficultés de nature protectionniste lors de l'importation et de l'exportation de denrées alimentaires. Les instruments de l'OMC servent au règlement efficace des litiges et permettent un contrôle réciproque des politiques commerciales.

La garantie de la sécurité des denrées alimentaires et l'interdiction de la tromperie sont deux piliers du droit suisse des denrées alimentaires et du droit de la CE en la matière. Le droit de l'OMC interdit les prescriptions nationales relatives au commerce transfrontalier qui conduisent à des restrictions non tarifaires injustifiées du commerce. Par contre, les mesures destinées à protéger les biens fondamentaux de l'ordre juridique tels que la vie, la santé, la sécurité nationale ou la loyauté en matière de concurrence sont admises. La garantie de la sécurité des denrées alimentaires sert à protéger la santé. C'est pourquoi les mesures y relatives sont considérées comme étant justifiées au sens du droit de l'OMC (cf. Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Accord SPS<sup>9</sup>). Comme pour toute action étatique, ces mesures doivent toutefois être proportionnelles et non discriminatoires. L'Accord SPS se réfère explicitement aux normes, directives et

---

<sup>5</sup> Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

<sup>6</sup> Art. 1, al. 2, de la directive 2001/95/CE.

<sup>7</sup> Art. 6, al. 2, de la directive 76/768/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques (JO L 262 du 27.9.1976, p. 169) et art. 3, al. 2, du règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE (JO L 338 du 13.11.2004, p. 4).

<sup>8</sup> RS 0.632.20

<sup>9</sup> RS 0.632.20 (annexe 1A. 4)

recommandations du Codex Alimentarius Committee, considérées comme étant les normes de référence. L'Accord SPS admet que les mesures étatiques visant le respect des standards du Codex-Alimentarius reposent sur une base scientifique suffisante.

L'interdiction de la tromperie est un élément essentiel de la loyauté en matière de concurrence. Les mesures étatiques qui la mettent en œuvre sont également justifiées au sens du droit de l'OMC (cf. Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, Accord OTC)<sup>10</sup>.

#### **1.1.2.4 Le Codex Alimentarius**

La Commission Codex Alimentarius est un organisme chapeauté par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Codex Alimentarius a été élaboré en 1962 et est devenu la référence majeure sur le plan mondial pour les producteurs de denrées alimentaires, les consommateurs, les autorités de contrôle, ainsi que pour le commerce. Le Codex Alimentarius contient des règles sur l'hygiène des denrées alimentaires, les résidus de pesticides, les contaminants, l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires. Les standards du Codex ne sont pas directement applicables aux Etats membres de la Commission Codex ; ils doivent être acceptés par les Etats membres. Les standards du Codex Alimentarius n'ont pas de caractère obligatoire ; ce sont des recommandations représentant un consensus mondial sur une thématique déterminée et qui peuvent servir de modèle pour la législation nationale relative aux denrées alimentaires. Contrairement à la Suisse, la CE n'est pas en tant que telle membre de la Commission Codex, mais ses Etats membres le sont. Par contre, la CE participe en tant qu'observatrice et émet des avis sur les standards et les lignes directrices à élaborer.

## **1.2 Les problèmes posés par le système actuel**

### **1.2.1 Différences avec le droit communautaire**

Le droit des denrées alimentaires de la CE a gagné en importance pour la Suisse depuis son refus d'adhérer à l'Espace économique européen. En 1993, le Conseil fédéral a adopté un programme de relance de l'économie de marché, afin d'éviter l'isolement de la Suisse en Europe. Ce programme avait pour but de consolider la place économique suisse et préconisait la lutte contre le cloisonnement des marchés ainsi que la suppression des obstacles à la concurrence. Par ailleurs, il constituait la base pour l'actuelle loi fédérale du 6 octobre 1995<sup>11</sup> sur les entraves techniques au commerce, dont la suppression des entraves au commerce constitue le but général. La LETC énonce que les prescriptions techniques doivent être élaborées de manière à ce qu'elles ne constituent pas des entraves techniques au commerce et qu'elles doivent par conséquent être adaptées aux prescriptions techniques des plus importants partenaires commerciaux de la Suisse.

---

<sup>10</sup> RS 0.632.231.41

<sup>11</sup> RS 946.51

L'UE est le partenaire commercial principal de la Suisse en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels. Actuellement, le droit suisse des denrées alimentaires diverge de celui de la CE, notamment sur les points suivants :

- Terminologie « denrées alimentaires » différente : dans le droit de la CE, le tabac n'est pas considéré comme une denrée alimentaire. Contrairement au droit suisse des denrées alimentaires, les denrées alimentaires selon le droit communautaire ne doivent pas contribuer à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain (cf. définition des denrées alimentaires à l'art. 3, al. 2, LDAI).
- Valeurs de tolérance pour les microorganismes, les substances étrangères et les composants : le système suisse concrétise le principe « aussi peu que possible, aussi souvent que nécessaire ». Il est orienté sur les bonnes pratiques de production. Contrairement au droit suisse des denrées alimentaires, le droit de la CE ne contient pas de valeurs de tolérance. Même si les valeurs de la CE s'orientent parfois sur les bonnes pratiques de production, elles sont souvent motivées par la protection de la santé (protection contre les atteintes à long terme, protection de l'enfant à naître).
- Principe de précaution pas expressément prévu : même si la LDAI actuelle tient compte du principe de précaution dans plusieurs domaines (cf. notamment l'art. 30 LDAI), celui-ci n'est expressément mentionné nulle part.
- Principe de la liste positive : d'après le droit suisse, une denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché que si elle est décrite par une dénomination spécifique ou si elle est admise par l'OFSP moyennant une autorisation individuelle (cf. art. 8 LDAI). Selon le droit de la CE, toutes les denrées alimentaires peuvent en principe être mises sur le marché. Une denrée alimentaire peut ne pas être mise sur le marché, ou seulement de manière limitée, uniquement si le droit de la CE le prévoit expressément.
- Absence d'interdiction de la tromperie pour les cosmétiques et pour les objets et matériaux : selon le droit de la CE, l'interdiction de la tromperie en matière de denrées alimentaires concerne également les cosmétiques et les objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. En droit suisse, l'interdiction de la tromperie en matière de denrées alimentaires ne concerne que les produits nutritifs et les produits de consommation.
- Obligation d'indiquer le pays de production : en droit communautaire, l'origine ne doit être indiquée que pour certaines denrées alimentaires (p. ex., viande de bœuf et produits de la viande de bœuf, fruits et légumes frais, œufs). Pour les autres denrées alimentaires, l'origine ne doit être indiquée que si les consommateurs peuvent être induits en erreur du fait de l'absence de cette information <sup>12</sup>. D'après le droit suisse des denrées alimentaires, l'indication doit au moins comporter le pays de production, et ce pour toutes les denrées alimentaires. A certaines conditions, le pays d'origine de la matière première principale doit également être indiqué.

---

<sup>12</sup> Cf. art. 3, al. 1, ch. 8, de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.

Des prescriptions techniques différentes de celles de la CE entravent la circulation des marchandises, sont contraires à la suppression des contrôles frontaliers et renchérissent les produits. Pour les producteurs, les entraves techniques au commerce occasionnent des frais de développement, de production et de distribution plus élevés et rallongent les délais pour le lancement de nouveaux produits. De cette manière, c'est non seulement la compétitivité des entreprises qui est entravée, mais aussi l'attractivité de la place économique suisse. Pour les consommateurs, les entraves techniques au commerce constituent un inconvénient parce qu'elles restreignent le choix des produits et conduisent à une augmentation des prix<sup>13</sup>.

## **1.2.2 Défaut d'accès aux systèmes de la CE pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits**

Durant les dernières années, la CE a développé des systèmes cohérents en matière de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits (prescriptions techniques, procédures d'autorisation, systèmes d'alarme rapide, instance indépendante d'analyse des risques, etc.). Même si la Suisse est au cœur de l'Europe, il ne lui a pas été possible de participer à ces systèmes jusqu'à présent. Vu la globalisation du commerce des denrées alimentaires et des objets usuels, il n'est pas raisonnable, ni du point de vue de la protection de la santé ni sur le plan économique, de maintenir le système suisse tel qu'il est, avec ses propres prescriptions techniques, ses propres évaluations de risques et sans réseau avec les pays voisins. L'origine des grandes crises concernant les denrées alimentaires ou les objets usuels survenues au cours des dernières années se trouvait hors de la Suisse et même hors de l'Europe. L'expérience a montré que la collaboration avec la Commission européenne constitue la meilleure garantie pour le maintien de la protection de la santé dans ce domaine.

## **1.3 La réglementation proposée**

### **1.3.1 Les buts de la révision**

Avec l'adoption du message concernant la révision partielle de la LETC, le Conseil fédéral a souligné qu'il est disposé à faire avancer la suppression des entraves techniques au commerce, afin de faire vivre la concurrence à l'intérieur du pays ainsi que pour faire baisser les coûts pour les entrepreneurs et consommateurs. Un des buts principaux de la présente révision consiste à adapter les prescriptions techniques suisses pour les denrées alimentaires et les objets usuels à celles de la CE. Ce d'autant plus que les premières négociations en vue d'un accord sur les denrées alimentaires entre la Suisse et la CE ont montré que la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits, une mesure prévue à moyen terme, n'est envisageable que si la Suisse intègre dans son droit national l'acquis communautaire dans ces secteurs.

Les buts à court terme de la révision de LDAI sont :

---

<sup>13</sup> Cf. ch. 1.4.1 du Message du 25 juin 2008 du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, FF 2008 6643 ss (ci-dessous : Message concernant la révisions partielle de la LETC).

- Elaboration de conditions-cadre afin de pouvoir, le cas échéant, reprendre en droit suisse l'acquis communautaire dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels (y compris les objets usuels destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, les cosmétiques et les jouets).
- Réalisation des conditions légales permettant de satisfaire aux directives selon la décision 1/2008 du Comité mixte vétérinaire du 23 décembre 2008<sup>14</sup>. En vertu de cette décision, la Suisse s'est engagée à reprendre intégralement, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les règlements de la CE relatifs au contrôle des denrées alimentaires d'origine animale importées à partir d'Etats tiers.

Les buts à moyen terme sont :

- Participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits de l'UE.
- Lutter contre l'« île suisse des prix élevés » par l'adaptation des prescriptions techniques suisses à celles de la CE.
- Suppression des différences par rapport au droit de la CE pour empêcher un écart de niveau de protection entre la Suisse et la CE en ce qui concerne les denrées alimentaires et les objets usuels en cas d'introduction unilatérale du principe du « Cassis de Dijon » dans la révision partielle de la LETC et pour éviter une discrimination des producteurs suisses (cf. ch. 1.4).

### 1.3.2 Les principaux éléments de la révision

Par rapport au droit actuel, la réglementation proposée présente les nouveautés suivantes :

- Introduction des termes et des définitions du droit de la CE : la reprise du terme « denrées alimentaires » au sens de l'art. 2 du RE (CE) no 178/2002 est fondamentale. Par rapport au droit actuel, le terme *mise sur le marché* est nouveau. Jusqu'à présent, ce terme n'avait pas été introduit dans la loi parce que le législateur était d'avis que les différentes activités liées à la *mise sur le marché* occasionnaient moins de problèmes d'interprétation que le terme général qui recouvre un large éventail d'activités. La conclusion d'un accord avec la CE portant sur la participation de la Suisse aux systèmes communautaires de sécurité des denrées alimentaires et des produits implique la reprise, en droit suisse, d'un grand nombre de termes définis dans le droit de la CE. Cette reprise sera assurée par une ordonnance.
- Introduction de l'interdiction de la tromperie pour certains objets usuels : le droit de la CE connaît une interdiction explicite de la tromperie pour les cosmétiques, les objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et, à l'avenir aussi, pour les jouets (cf. ch. 1.1.2.2 ci-dessus). Cette interdiction sera reprise dans le droit suisse.
- Renoncer aux valeurs de tolérance pour les microorganismes, les substances étrangères et les composants: selon le droit de la CE, les denrées alimentaires

<sup>14</sup> Décision no 1/2008 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

qui dépassent les valeurs maximales prescrites ne peuvent, par principe, être mises sur le marché. Elles sont alors considérées comme n'étant pas sûres au sens de l'art. 14 du RE (CE) no 178/2002. La reprise de l'acquis communautaire a pour conséquence que le système des valeurs maximales de la CE doit être introduit en droit Suisse.

- Suppression du principe de la liste positive : le nouveau concept de réglementation ne prévoit plus que les denrées alimentaires peuvent être mises sur le marché uniquement si elles sont décrites dans une ordonnance sous une dénomination spécifique ou si elles ont été autorisées par l'OFSP. Elles peuvent l'être lorsqu'elles sont sûres. Les conditions relatives à la sécurité des denrées alimentaires sont fixées dans le RE (CE) no 178/2002 et dans les dispositions d'exécution y relatives. Ces dernières sont également intégrées dans le droit suisse dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire.
- Mention explicite du principe de précaution : selon le droit de la CE, les mesures édictées par les Etats membres et la Communauté pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux doivent reposer, en principe, sur une analyse des risques. Dans des cas particuliers, lorsqu'il y a un risque pour la vie ou la santé, mais qu'il y a encore une incertitude scientifique, le principe de précaution ancré dans l'art. 7 du RE (CE) no 178/2002 permet d'adopter des mesures de gestion du risque ou d'autres actions dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque. Dorénavant, ce principe destiné à protéger la santé devra également avoir sa place en droit suisse.
- Réglementation des eaux de douche et de baignade : jusqu'à ce jour, les conditions relatives aux eaux de baignade ne faisaient pas l'objet d'une législation fédérale. Le résultat est que les eaux de douche et de baignade ont été contrôlées en fonction de critères variant selon les cantons. La présente révision met fin à cette situation et les eaux de baignade doivent être soumises à la LDAI, à l'exception des eaux de surface protégées par la législation sur l'environnement.

#### **1.4 Justification et évaluation de la réglementation proposée**

Considérant les négociations en cours avec la CE sur la participation de la Suisse aux systèmes communautaires de sécurité des denrées alimentaires et des produits, des conditions-cadre doivent être aménagées pour pouvoir reprendre l'acquis communautaire y relatif dans le droit suisse. L'échange intensif de marchandises avec l'UE nécessite toutefois d'adapter le droit suisse des denrées alimentaires à celui de la CE, même s'il ne devait pas y avoir d'accord sur les denrées alimentaires entre la Suisse et la CE. La raison est qu'après l'entrée en vigueur de la révision en cours de la LETC (art. 16 a, introduction unilatérale du principe du « Cassis de Dijon »)<sup>15</sup>, on ne pourrait guère expliquer des différences fondamentales du niveau

---

<sup>15</sup> L'expression « Cassis de Dijon » a une signification différente en Suisse et dans la CE. Dans l'espace de la CE, les produits peuvent circuler librement entre les Etats membres conformément au principe du cassis de Dijon par suite de la reconnaissance réciproque des prescriptions nationales non harmonisées au niveau communautaire. Cette reconnaissance découle de l'accord de la CE sur la libre circulation des marchandises. En Suisse, le principe du cassis de Dijon signifie la mise en circulation, sur le marché suisse, de produits fabriqués conformément aux prescriptions d'un Etat de la CE ou de l'EEE.

de protection entre la Suisse et la CE dans les domaines de la protection de la santé et de la protection contre la tromperie. L'instrument de la décision de portée générale telle qu'elle est prévue dans le projet LETC et qui a pour but d'éviter la discrimination des producteurs nationaux ne pourrait changer quoi que ce soit à une telle situation. En outre, la présente révision de la LDAI est également nécessaire parce que la Suisse souhaite que l'équivalence reconnue, par la Commission européenne, de ses dispositions en matière d'hygiène pour les denrées alimentaires d'origine animale avec le droit de la CE, soit maintenue. Finalement, l'adaptation des prescriptions techniques pour les denrées alimentaires et les objets usuels à celles de la CE est aussi une condition essentielle à la lutte contre l'« île suisse des prix élevés » et au renforcement de l'attractivité de la place économique suisse (cf. ch. 1.2.1 ci-dessus).

La révision proposée reprend les principes du droit actuel des denrées alimentaires et les complète par les principes du RE (CE) no 178/2002 qui font encore défaut. Les divergences actuelles entre le droit suisse et celui de la CE sont supprimées ; des dispositions et définitions compatibles avec le droit de la CE sont introduites en droit suisse.

La révision proposée couvre toutes les variantes imaginables en l'état actuel pour le futur. Le projet de révision permet à la fois une participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE, l'introduction unilatérale du principe du « Cassis de Dijon » ou encore l'action solitaire de la Suisse avec une application autonome du droit de la CE.

## **1.5 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**

Le projet de loi ne se limite pas à définir les exigences auxquelles doit satisfaire la mise sur le marché des denrées alimentaires et des objets usuels ; il précise également les compétences des autorités cantonales et fédérales en matière d'exécution.

L'exécution de la loi à la frontière continuera à être du ressort de la Confédération (art. 38, al. 1). Par ailleurs, la Confédération surveillera et coordonnera l'exécution de la loi par les cantons (art. 42). Cependant, au regard du développement permanent des technologies et de la globalisation croissante des échanges commerciaux dans le secteur agro-alimentaire, la Confédération est appelée à renforcer sa position dans les domaines de la recherche, de la coordination des mesures d'exécution et des relations internationales. Elle doit également être habilitée à mettre sur pied un système central d'information (art. 56) et à élaborer des programmes de contrôle nationaux et des plans d'urgence, qui sont également prévus par le droit de la CE<sup>16</sup> (art. 42, al. 3, let. d). Pour leur part, les offices fédéraux auront la possibilité de désigner, dans leur domaine de compétence, des laboratoires nationaux de référence et de coordonner leurs activités (art. 42, al. 4).

---

<sup>16</sup> Art. 41 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, JO L 165 du 30.4.2004, p. 1 et art. 13 du RE (CE) no 178/2002.

Le Conseil fédéral verra ses prérogatives en matière de collaboration internationale accrues. Il aura la charge de régler la problématique des échanges de données avec l'étranger (art. 55).

De leur côté, les cantons continueront à exécuter la loi dans les domaines où la Confédération n'est pas compétente. Notamment, ils gardent la compétence de contrôler les denrées alimentaires et les objets usuels à l'intérieur du pays (art. 46). Si le nombre des tâches leur étant dévolues n'augmentera pas de manière significative, leur importance sera, par contre, accrue. Si la Suisse parvient à conclure l'accord prévu avec la CE dans le domaine des denrées alimentaires et si les contrôles à la frontière entre les deux espaces sont effectivement supprimés, le rôle joué par les contrôles à l'intérieur du pays n'en prendra que plus de poids (tant au niveau quantitatif - plus de contrôles - qu'au niveau qualitatif).

## **1.6 Coordination des tâches et des finances**

L'orientation internationale de la Suisse implique une plus grande coordination entre la Confédération et les cantons. Il s'agira, en priorité, d'assurer une exécution uniforme de la loi. En cas de reprise du droit de la CE dans le cadre d'un accord portant sur les denrées alimentaires, une unité de doctrine au sein des différentes autorités d'exécution deviendra une nécessité. Les tâches de coordination que cela suppose peuvent être exécutées avec les moyens à disposition.

L'échange de données et d'informations revêt une importance croissante tant sur le plan national qu'au niveau international. Un système national d'information peut être mis sur pied avec les ressources disponibles. Pour l'heure, il n'est cependant pas possible d'évaluer à combien se chiffreront les besoins supplémentaires.

## **1.7 Mise en œuvre**

La mise en œuvre de la nouvelle loi nécessitera une révision en profondeur des ordonnances existantes. Selon l'issue des négociations sur un accord entre la Suisse et la CE concernant les denrées alimentaires, il faudra reprendre dans le droit suisse toutes les dispositions contenues dans plus de 150 documents officiels (acquis communautaire). Les modalités de cette reprise ne sont pas déterminées à l'heure actuelle. Il faudra examiner si la structure actuelle des ordonnances rattachées à la LDAI peut être maintenue ou s'il est nécessaire d'adopter la systématique du droit de la CE, au moins en partie. Ceci signifierait par exemple qu'il n'y aurait plus, à l'avenir, une ordonnance sur les substances étrangères et les composants recouvrant plusieurs secteurs, mais une ordonnance sur les résidus de produits thérapeutiques pour animaux, une autre sur les produits phytosanitaires, une sur les contaminants de l'environnement, etc. Il faudrait probablement procéder de la même manière pour l'ordonnance du DFI du 22 juin 2007<sup>17</sup> sur les additifs admis dans les denrées alimentaires (Ordonnance sur les additifs, OAdd) puisque ceux-ci sont réglés dans un texte distinct de celui relatif aux arômes en droit communautaire.

---

<sup>17</sup> RS 817.022.31

L'annexe 11 de l'accord bilatéral sur les produits agricoles<sup>18</sup> soumet la Suisse, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, au régime de contrôle applicable aux pays tiers de l'UE et les autorités des services de frontière agréés (aéroports de Genève et de Zurich) autorisent l'acheminement des denrées alimentaires d'origine animale dûment contrôlées dans tout l'espace de l'UE et de l'EEE. Aux aéroports de Genève et de Zurich, la Suisse est considérée de fait comme une « frontière extérieure de l'UE ». Elle doit appliquer le droit de la CE relatif aux importations en provenance de pays tiers comme doivent le faire les Etats membres de l'UE lorsque des denrées alimentaires sont importées dans le marché intérieur de l'UE par leur biais.

Etant donné que le Comité mixte vétérinaire a reconnu que les dispositions correspondantes de la Suisse étaient équivalentes à celles de la CE, le contrôle des denrées alimentaires d'origine animale importées via les deux aéroports cités porte uniquement sur la question de savoir si ces denrées respectent les conditions du droit Suisse. Lorsque ces conditions sont réunies, les autorités délivrent l'autorisation d'importer. Les différences qui existent encore entre le droit suisse et celui de la CE doivent être supprimées au plus tôt pour éviter le risque que des denrées alimentaires d'origine animales ne correspondant pas aux dispositions légales du pays de destination pénètrent dans l'espace CE/EEE. Le problème qui se pose est particulièrement délicat puisque les denrées alimentaires ne répondant pas aux exigences du droit de la CE doivent être annoncées à la Commission européenne, le cas échéant par le biais du système d'alarme rapide.

## 1.8 Traitement des motions parlementaires

*Motion Wyss 08.3574 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 « Hygiène alimentaire dans les restaurants »*: le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une modification dans la loi sur les denrées alimentaires afin de permettre la publication des contestations en matière d'hygiène alimentaire dans les restaurants. Le projet de loi joint contient les bases légales nécessaires à une telle publication conformément à la transparence prévue par le droit de la CE.

**Etat au 12 mai 2009**: le 26 novembre 2008, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion. Motion non encore traitée en plénum.

*Motion Reimann 08.3048 du 10 mars 2008 « Transparence en matière de contrôle de denrées alimentaires »*: le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet de modification de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) visant à ce que les infractions graves et répétées (p. ex. non-respect caractérisé des prescriptions relatives à l'hygiène, fausse déclaration de denrées alimentaires) soient rendues publiques et que les entreprises coupables soient désignées par leur nom. Le projet de loi joint contient les bases légales nécessaires à une telle publication conformément à la transparence prévue par le droit de la CE.

**Etat au 12 mai 2009**: le 21 mai 2008, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion. Motion non encore traitée en plénum

---

<sup>18</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (avec annexes et acte final), RS 0.916.026.81.

## 2. Commentaire des différents articles

### 2.1 Remarques préliminaires

Le présent projet de loi s'inspire de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires LDAI actuelle à de nombreux égards. Le message du 30 janvier 1989<sup>19</sup> et les autres documents relatifs à la loi actuelle restent valables pour les explications relatives aux dispositions reprises telles quelles.

Pour la reprise du droit européen, il est indispensable que les termes essentiels et les définitions soient identiques. Sinon, il ne sera pas possible d'arriver à une réglementation uniforme. La Commission européenne a déjà souligné l'importance d'une terminologie unifiée lors de la reprise du droit de l'hygiène de la CE en 1995 (modifications d'ordonnances du 23 novembre 2005). Le résultat fut particulièrement visible dans l'art. 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2005<sup>20</sup> sur les denrées alimentaires et les objets usuels ODAIOUs. Afin que l'acquis communautaire puisse être repris intégralement dans le domaine des denrées alimentaires, il s'agit de transférer environ 50 définitions en droit suisse, ce qui aurait pour effet d'alourdir considérablement la loi. C'est pourquoi, il est prévu d'élaborer une ordonnance sur la terminologie dans le domaine des denrées alimentaires qui contiendra toutes les définitions importantes et sera applicable à tout le droit des denrées alimentaires. L'avantage est que d'éventuelles modifications pourront être effectuées dans une seule ordonnance. En droit agraire, il existe une ordonnance similaire : l'ordonnance du 7 décembre 1998<sup>21</sup> sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm).

### 2.2 Les différents articles

#### Préambule

Les art. 97 et 118, al. 2, let. a de la Constitution fédérale **de la Confédération suisse du 18 avril 1999** (Cst.)<sup>22</sup> cités en préambule concernent la protection de la santé et la protection contre la tromperie dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels; ils correspondent à l'art. 69<sup>bis</sup> de l'ancienne Constitution fédérale (aCst.)<sup>23</sup>. S'agissant des objets usuels, l'art. 97 va au-delà de l'art. 69<sup>bis</sup> aCst., qui limitait la protection contre la tromperie expressément au domaine des denrées alimentaires.

L'art. 105 Cst. concernant l'alcool habilite la Confédération à légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation. Il correspond à l'art. 32<sup>ter</sup> aCst.

L'art. 123 Cst. disparaît du préambule. En effet, les dispositions pénales de la loi sur les denrées alimentaires sont couvertes sans qu'il soit nécessaire de mentionner explicitement la Constitution fédérale.

---

<sup>19</sup> FF 1989 849.

<sup>20</sup> RS 817.02

<sup>21</sup> RS 910.91

<sup>22</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101)

<sup>23</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst., BS 1 3; RO 1985 659)

## **Chapitre 1: Dispositions générales**

### **Section 1: But et champ d'application**

#### **Art. 1**            *But*

Le but principal de la LDAI est de protéger la vie et la santé des consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels qui ne sont pas sûrs (*al. 1*). Le nouveau terme « pas sûrs » est repris du droit européen (art. 14, al. 2 RE (CE) no 178/2002). Il est défini plus précisément dans les art. 7 (pour les denrées alimentaires) et 15 (pour les objets usuels). Sont considérées comme n'étant pas sûres, les denrées alimentaires qui sont mauvaises pour la santé – ce qui correspond au droit actuel – et celles qui sont impropres à la consommation. Le projet de loi consacrant expressément le principe de précaution, la formulation « non sûres » en remplacement de l'actuel « pouvant mettre la santé en danger » n'entraîne pas une baisse du niveau de protection.

La manipulation des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène est d'une importance capitale pour garantir la sécurité des denrées alimentaires. Contrairement au droit actuel, elle n'est plus mentionnée comme un but en soi, car il s'agit de la condition sine qua non pour que la sécurité des denrées alimentaires puisse être assurée. Pour les objets usuels, la manipulation dans de bonnes conditions d'hygiène des objets sensibles sur le plan hygiénique est mise en avant. Sont concernés, p. ex., les cosmétiques, les objets et matériaux, c'est-à-dire les objets usuels destinés à entrer en contact direct avec le corps ou avec des denrées alimentaires (pour la définition des objets et matériaux, cf. art. 33 ODAIOUs).

Le deuxième but important de la loi est de protéger, comme jusqu'à présent, les consommateurs contre les tromperies (*let. b*). L'extension de l'interdiction de la tromperie à certains objets usuels (art. 19, al. 1) est nouvelle.

Le troisième but consiste à permettre aux consommateurs de faire un choix en connaissance de cause (*let. c*). Ceci implique, d'une part, qu'ils ne soient pas induits en erreur et, d'autre part, qu'ils disposent des informations les plus importantes, afin de pouvoir décider d'acquiescer ou non une denrée alimentaire ou un objet usuel déterminés. Pour les denrées alimentaires, les indications suivantes sont considérées comme des informations essentielles : les ingrédients et additifs utilisés pour la fabrication, la durée de conservation, la valeur nutritive, leur place dans une alimentation équilibrée, ainsi que la présence d'ingrédients sensibles, p. ex., ceux qui peuvent provoquer des allergies. La transmission de ces informations a principalement lieu par l'intermédiaire de l'étiquetage (art. 13, 14 et 17). Les informations relatives à une mise en danger potentielle et les indications relatives à une manipulation responsable des produits sont essentielles, pour les denrées alimentaires comme pour les objets usuels.

#### **Art. 2**            *Champ d'application*

La loi règle toutes les étapes de la fabrication, du traitement et de la distribution.

*L'al. 1* correspond au droit actuel. Le seul élément nouveau consiste en l'abandon du terme transit, par analogie au droit communautaire<sup>24</sup> et à la terminologie utilisée à l'art. 3 du présent projet (al. 1, let. c). Du point de vue du droit des denrées alimentaires, il s'agit d'une importation suivie d'une réexportation de produits.

*L'al. 2* reprend l'art. 4 du RE (CE) no 178/2002. Ce règlement constitue le texte normatif de base du droit européen des denrées alimentaires ; il règle la fabrication des denrées alimentaires de manière exhaustive, de l'étable à la table (*from the stable to the table*). Par conséquent, le RE (CE) no 178/2002 ne contient pas seulement des dispositions sur la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi des exigences relevant de la législation sur les épizooties ainsi que des dispositions sur la santé des animaux et sur la sécurité des aliments pour animaux. En effet, tout ingrédient utilisé pour nourrir les animaux de rente peut potentiellement aboutir dans la chaîne alimentaire. Plusieurs scandales alimentaires l'ont clairement montré ces dernières années, notamment celui de l'ESB.

A l'avenir, le droit suisse continuera de faire la distinction entre aliments pour animaux et denrées alimentaires. Les dispositions concernant les aliments pour animaux se trouvent dans les art. 158 ss de la loi fédérale du 29 avril 1998 LAgr<sup>25</sup> sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr) et dans les ordonnances y relatives. Les deux domaines sont de la compétence de deux offices distincts, rattachés eux-mêmes à deux départements. Pour cette raison, il n'est ni nécessaire ni utile d'étendre le champ d'application de la LDAI aux aliments pour animaux à l'heure actuelle.

Etant donné le lien étroit entre les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, les organes chargés de l'exécution du droit des denrées alimentaires ont, comme jusqu'à présent, le droit d'examiner l'entier de la production agricole d'une denrée alimentaire, s'il y a des indices selon lesquels un éventuel risque pour la sécurité des denrées alimentaires y serait relié. A cet effet, les organes d'exécution peuvent effectuer des prélèvements du sol, examiner les aliments pour animaux et analyser les produits phytosanitaires. Ils travaillent en étroite collaboration avec les experts des domaines de l'agriculture et vétérinaire, et plus particulièrement avec les vétérinaires cantonaux.

A la différence du droit de la CE, le présent projet de loi concerne aussi les objets usuels. Le droit européen des denrées alimentaires n'inclut lui que les objets usuels destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. La question de savoir si la loi sur les denrées alimentaires devait se limiter aux denrées alimentaires a été examinée au cours des travaux de révision, mais cette solution a été écartée. D'une part, il aurait fallu élaborer une loi spécifique pour les objets usuels qui aurait correspondu en grande partie au présent projet de loi et, d'autre part, les deux domaines sont de la compétence des mêmes autorités. Dans l'esprit d'une réglementation cohérente et d'une exécution uniforme, l'idée d'une législation distincte pour les denrées alimentaires et les objets usuels a donc été rejetée.

La production agricole n'est pas déterminante pour les objets usuels. Cependant, elle pourrait entrer en ligne de compte à titre exceptionnel, p. ex., en lien avec la fabrication de cosmétiques.

Comme la loi actuelle, le projet est également applicable aux denrées alimentaires et aux objets usuels importés (*al. 3*). Si la Suisse et la CE devaient conclure un accord

---

<sup>24</sup> Cf. art. 12, RE (CE) no 178/2002.

<sup>25</sup> RS 910.1

sur les denrées alimentaires, le droit des denrées alimentaires de la CE devrait être repris dans une très large mesure en droit suisse. L'al. 3 a un caractère déclaratoire puisque le système suisse veut qu'il n'y ait pas transposition dans le droit national du droit international directement applicable (théorie du monisme) et que le droit international prime le droit national.

La fabrication et le traitement des denrées alimentaires destinées à l'usage personnel continuent, comme jusqu'à présent, d'être exclues du champ d'application de la loi (al. 4). Le droit communautaire exclut lui aussi l'usage personnel du champ d'application du RE (CE) no 178/2002<sup>26</sup>. Afin de ne pas créer de différence entre le droit suisse et le droit communautaire, la formulation en vigueur jusqu'ici a été remplacée par celle du droit de la CE. Il n'en résulte pas de grandes différences par rapport au droit appliqué jusqu'ici. La fabrication privée de confitures avec les fruits du jardin demeure donc non réglementée. Il en va de même pour les abattages à domicile et la consommation de denrées alimentaires issues d'une production primaire propre<sup>27</sup>. Pour ces cas, la responsabilité personnelle des producteurs est mise en avant. Le critère « usage domestique privé » doit toutefois être interprété de manière restrictive. Il ne concerne que le ménage ou le cercle familial au sens strict. La LDAI est applicable dès que les produits sont vendus ou remis à des tiers, p. ex., au magasin de la ferme ou lors d'un brunch à la ferme.

La LDAI n'est pas non plus applicable aux produits soumis à la législation sur les produits thérapeutiques. Par analogie au droit de la CE, il est donc clair que la législation sur les produits thérapeutiques prime le droit des denrées alimentaires<sup>28</sup>. Ceci signifie également qu'il n'y a pas de lacunes entre la législation sur les denrées alimentaires et celle sur les produits thérapeutiques. Chaque produit est inclus dans le champ d'application de l'une ou l'autre des deux lois (cf. ATF 127 II 97). Ceci ne signifie toutefois pas que le produit peut être légalement mis sur le marché. En effet, la mise sur le marché présuppose également que le produit satisfait aux conditions posées par la législation respective.

Selon l'al. 5, le Conseil fédéral peut limiter l'importation des denrées alimentaires ou des objets usuels destinés à l'usage domestique privé conformément à ce qui est prévu dans le droit européen. Le but de cet alinéa est d'empêcher l'importation à titre personnel de produits susceptibles de présenter un danger pour la sécurité alimentaire. À titre d'exemple, ces restrictions s'appliquent déjà dans la Communauté européenne aux poissons, aux moules, aux œufs et au miel. L'al. 5 permet de reprendre ces restrictions dans le droit suisse.

### **Art. 3**            *Exportation et réexportation*

L'art. 3 correspond à l'art. 12 du RE (CE) 178/2002. En conséquence, les denrées alimentaires destinées à être exportées ou réexportées doivent être conformes au droit européen des denrées alimentaires, pour autant que les autorités du pays d'importation n'en disposent autrement et que les prescriptions légales du pays d'importation soient respectées. Les denrées alimentaires qui ne sont pas conformes au droit européen ne peuvent être exportées qu'avec l'accord exprès des autorités compétentes du pays d'importation, après qu'elles aient été dûment informées des

---

<sup>26</sup> Art. 1, al. 3 RE (CE) no 178/2002.

<sup>27</sup> Pour le concept, cf. art. 3, ch. 17 RE (CE) no 178/2002.

<sup>28</sup> Cf. art. 2, al. 2, de la directive 2004/27/CE, JO L 136 du 30.4.2004, p. 34.

raisons pour lesquelles les denrées alimentaires ne peuvent pas être mises sur le marché.

A l'instar du droit communautaire, la réglementation proposée concerne exclusivement les denrées alimentaires. Sa portée va au-delà de l'actuel art. 6, al. 2 LDAI puisqu'elle englobe également le cas où le pays d'importation n'a pas réglementé un domaine.

A l'avenir, les denrées alimentaires à exporter doivent être conformes aux dispositions du droit suisse. Elles peuvent diverger du droit suisse si les autorités du pays d'importation exigent autre chose ou si la législation du pays d'importation demande ou permet autre chose.

Si les denrées alimentaires à exporter ne sont pas conformes au droit suisse et en l'absence de dispositions des autorités ou du législateur du pays d'importation, les denrées en question ne peuvent être exportées que si – à l'instar de la pratique communautaire - les autorités du pays d'importation autorisent l'importation après avoir été informées dans le détail des raisons et des circonstances pour lesquelles les produits ne peuvent pas être mis sur le marché en Suisse.

La réglementation applicable jusqu'ici aux denrées alimentaires s'applique aux objets usuels<sup>29</sup>: si les objets usuels sont exclusivement destinés à l'exportation, les dispositions du pays d'importation s'appliquent, à moins que le Conseil fédéral n'en dispose autrement.

L'*al.* 4 a pour but d'éviter que des denrées alimentaires ou des objets usuels préjudiciables à la santé soient écoulés dans des pays du tiers-monde.

## Section 2: Définitions

### Art. 4 *Denrées alimentaires*

Le terme « denrées alimentaires » est essentiel en droit des denrées alimentaires. Il sert de base pour déterminer quels produits sont considérés comme des denrées alimentaires et par conséquent s'ils sont réglés par la législation sur les denrées alimentaires.

En droit actuel, les denrées alimentaires sont réparties en deux catégories : les produits nutritifs et les produits de consommation. Un produit n'est considéré comme un produit alimentaire que s'il est « destiné à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain » (art. 3, al. 2, LDAI). Le tabac et les produits du tabac font partie des produits de consommation et sont donc considérés comme des denrées alimentaires selon le droit actuel.

La nouvelle définition des denrées alimentaires a été reprise du droit de la CE et correspond exactement à l'art. 2 du RE (CE) no 178/2002. Selon l'*al.* 1, on entend par denrées alimentaires toutes les substances ou les produits qui sont destinés à être ingérés, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient ingérés, par l'être humain. Désormais, le terme de denrées alimentaires englobe également des produits qui ne sont pas destinés à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain (cf. définition du terme denrée alimentaire selon le droit en vigueur).

---

<sup>29</sup> Cf. art. 6, al. 2 LDAI

L'élément déterminant est qu'elles sont destinées à être ingérées par l'être humain, ou que l'on peut raisonnablement penser qu'elles le soient, et qu'elles ne tombent pas sous le coup des exceptions énoncées à l'al. 3.

Selon l'al. 2, sont également considérées comme des denrées alimentaires : les boissons, y compris l'eau destinée à la consommation humaine, les gommes à mâcher ainsi que toute substance incorporée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur transformation ou de leur traitement (additifs, auxiliaires technologiques, etc.). Cependant, le droit communautaire considère l'eau destinée à la consommation humaine comme une denrée alimentaire uniquement à partir des points cités à l'art. 6 de la directive 98/83/CE<sup>30</sup> (p. ex. robinet à partir duquel l'eau est prélevée du réseau de distribution).

L'al. 3 délimite les denrées alimentaires par rapport à d'autres produits. En cas de doute, les définitions des produits énumérés sont celles du droit de la CE.

a. *les aliments pour animaux* : un aliment pour animal n'est pas une denrée alimentaire, même s'il pourrait être ingéré par l'être humain. Certains produits agricoles peuvent faire partie des deux catégories : les carottes, les pommes de terre, la salade, etc. L'élément déterminant est qu'ils soient destinés à l'alimentation des animaux.

b. *les animaux vivants, pour autant qu'ils ne soient pas préparés en vue d'être consommés en l'état par l'homme* : les animaux de rente vivants ne sont pas considérés comme des denrées alimentaires, même s'ils sont destinés à la consommation par l'être humain à court ou moyen terme. Par contre, les animaux destinés à la consommation immédiate, comme les huîtres, qui sont mangées crues, ou les homards et les moules, vendus vivants et tués seulement après avoir été plongés dans de l'eau bouillante, sont considérés comme des denrées alimentaires.

c. *les plantes avant leur récolte* : comme les animaux avant l'abattage, les plantes avant leur récolte ne sont pas considérées comme des denrées alimentaires. Ceci ne signifie pas toutefois qu'aucune condition n'est rattachée à leur production (cf. art. 25).

d. *les médicaments* : dans l'ATF 127 II 91, le Tribunal fédéral a souligné qu'il n'y a pas de lacune entre le droit des denrées alimentaires et celui des produits thérapeutiques. Si un produit répond à la fois à la définition des denrées alimentaires, au sens des deux premiers alinéas, et à celle des produits thérapeutiques, il est considéré comme un médicament. Par ailleurs, il n'existe aucun produit destiné à être ingéré, à l'exception des stupéfiants (cf. let. g), qui ne soit couvert soit par la législation sur les denrées alimentaires, soit par celle sur les produits thérapeutiques.

La délimitation avec les produits chimiques est différente : si un produit répond à la définition des denrées alimentaires, la législation sur les denrées alimentaires est applicable. S'il est également considéré comme une « substance ou préparation » (cf. art. 2 de la loi fédérale du 15 décembre 2000<sup>31</sup> sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses, loi sur les produits chimiques, LChim), la législation sur les produits chimiques est applicable en complément.

---

<sup>30</sup> Directive no 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 330 du 5.12.1998, p. 32.

<sup>31</sup> RS 813.1

e. *les cosmétiques* : ces produits sont considérés comme des objets usuels ; ils sont donc également réglés par la LDAI. Sans cette exception, le dentifrice constituerait un cas-limite, puisqu'il est destiné à être pris en bouche, mais à être rejeté par la suite (normalement).

f. *le tabac et les produits du tabac* : contrairement au droit suisse actuel, le tabac et les produits du tabac ne sont pas considérés comme des denrées alimentaires en droit communautaire. Parallèlement au présent projet, une nouvelle loi sur les produits du tabac est en cours d'élaboration. Afin d'éviter une lacune de réglementation pour le tabac en cas d'entrée en vigueur échelonnée dans le temps, le présent projet contient une disposition transitoire qui prévoit que l'actuelle LDAI reste applicable au tabac jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits du tabac.

g. *les stupéfiants et les substances psychotropes* : ces produits sont réglés par la loi sur les stupéfiants qui a récemment fait l'objet d'une révision totale (20.3.08, votation populaire du 30.11.08).

h. *les résidus et les contaminants* : ils ne sont pas non plus considérés comme des denrées alimentaires, même s'ils peuvent être ingérés en même temps que celles-ci. Il serait toutefois étrange de les considérer comme des denrées alimentaires puisque la loi a justement pour but d'éviter qu'ils ne soient ingérés.

## **Art. 5**            *Objets usuels*

L'al. 1 définit les objets usuels. Ils font partie de la catégorie des « objets qui peuvent présenter un danger pour la santé » au sens de l'art. 118, al. 2, Cst. D'après le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996<sup>32</sup> relatif à une nouvelle constitution fédérale, la compétence législative de la Confédération englobe les objets qui sont utilisés par des personnes ne possédant pas de connaissances particulières ou de formation spéciale. En font partie les :

a. *objets et matériaux*: la définition s'inspire de celle du RE (CE) no 1935/2004<sup>33</sup>. Elle ne doit pas être interprétée de manière restrictive et englobe tout objet ou matériau qui entre en contact, ou pourrait entrer en contact, avec des denrées alimentaires lors de leur fabrication, de leur traitement ou de leur mise sur le marché.

b. *cosmétiques et autres objets destinés à entrer en contact avec le corps*, car ils peuvent endommager la peau. Une liste exemplative des cosmétiques et objets qui sont actuellement réglementés se trouve dans l'annexe 1 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>34</sup> sur les cosmétiques (OCos) et à l'art. 1 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>35</sup> sur les objets destinés à entrer en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire, et sur les bougies, les allumettes, les briquets et les articles de farces et attrapes (ordonnance sur les objets destinés à entrer en contact avec le corps humain).

---

<sup>32</sup> FF 1997 I 338

<sup>33</sup> Règlement (CE) no 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE, JO L 338 du 13.11.2004, S. 4.

<sup>34</sup> RS 817.023.31

<sup>35</sup> RS 817.023.41

c. *instruments et produits colorants utilisés pour le tatouage et le maquillage permanent*, car ils peuvent occasionner des dommages permanents s'ils ne sont pas appropriés ou s'ils ne sont pas appliqués selon les règles de l'art. Ces produits sont également réglés par l'ordonnance sur les objets destinés à entrer en contact avec le corps humain. Cette ordonnance est aussi applicable aux :

d. *vêtements, textiles et autres objets*, car ils sont inflammables,

e. *objets destinés à être utilisés par des enfants*, car ceux-ci doivent bénéficier d'une protection spéciale,

f. *bougies, allumettes, briquets et articles de farces et attrapes*, à cause du risque de brûlures,

g. *générateurs d'aérosols* ; ces objets font leur apparition dans la liste des objets usuels en raison du risque d'explosion qu'ils présentent. La question s'est souvent posée de savoir si la loi sur les denrées alimentaires devait également inclure les générateurs d'aérosols ne contenant pas des denrées alimentaires mais d'autres produits (p. ex. peintures ou produits d'imprégnation). La modification proposée règle la question,

h. *objets et matériaux destinés à l'aménagement et au revêtement des locaux d'habitation*, à cause du risque non négligeable d'incendie.

h. *L'eau de douche et l'eau de baignade* constituent une nouvelle catégorie réglée par la loi. Il n'y a pas actuellement de réglementation fédérale à ce sujet, ce qui a d'ailleurs été critiqué par les autorités cantonales d'exécution. Afin de protéger les utilisateurs, des exigences de qualité uniformes doivent être fixées sur le plan suisse pour les eaux de baignade dans les piscines qui ne sont pas alimentées par des eaux naturelles et pour les installations de douches. La réglementation concernera aussi le procédé de désinfection des eaux de baignade. Par contre, les eaux des lacs et des rivières, les étangs naturels destinés à la baignade ou d'autres eaux de surface alimentées de façon naturelle ne sont pas concernés par cette disposition.

Les eaux de douche et de baignade ne font pas l'objet d'une harmonisation en droit européen. Il existe toutefois une directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (directive 98/83/CE) qui est surtout applicable à l'eau potable, mais dont le champ d'application s'étend aussi aux réseaux de distribution. La directive concernant la qualité des eaux de baignade ne concerne que les eaux naturelles et non les piscines (directive 76/160/CEE<sup>36</sup>).

Les objets usuels présentés comme produits thérapeutiques ne sont pas considérés comme des objets usuels (*al.* 2). La législation sur les denrées alimentaires et celle sur les produits thérapeutiques sont délimitées à l'aide des critères arrêtés par le Tribunal fédéral ces dernières années<sup>37</sup>.

## **Art. 6**            *Mise sur le marché*

La reprise des dispositions de la CE relatives à la sécurité des denrées alimentaires implique que le terme « mise sur le marché » figurant dans le droit de la CE soit repris en droit suisse. Il remplace le terme suisse « remise ». Il faut toutefois préciser

<sup>36</sup> Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade, JO L 31 du 5.2.1976, p. 1.

<sup>37</sup> Cf. p. ex. arrêtés 2A.47/2000, 2A.693/2005, 2A.213/2006.

que celui-ci est défini, depuis 2005, de manière analogue au terme « mise sur le marché » de l'UE (cf. art. 2, al. 1, let. d, ODAIOUs et art. 3, ch. 8, du RE (CE) no 178/2002.

## **Chapitre 2 : Exigences applicables aux denrées alimentaires et aux objets usuels**

### **Section 1 : Denrées alimentaires**

#### **Art. 7**                    *Sécurité des denrées alimentaires*

L'art. 7 contient le principe fondamental de la sécurité des denrées alimentaires. Il remplace l'actuel art. 13 LDAI selon lequel les produits nutritifs ne doivent pas mettre la santé en danger lorsqu'ils sont utilisés conformément à leur destination. Le commentaire de l'art. 1 montre que le passage du système actuel – exclusion de toute mise en danger de la santé - à celui de la sécurité des denrées alimentaires - adoption, dans le projet de loi, du principe de précaution - n'entraîne pas une baisse du niveau de protection. Une denrée alimentaire considérée comme pouvant mettre la santé en danger sous le régime actuel sera également considérée comme non conforme aux dispositions légales sous le nouveau système de sécurité des denrées alimentaires.

L'art. 7 correspond quasiment à la lettre à l'art. 14, al. 1 à 3, du RE (CE) no 178/2002. Quant aux al. 4 à 9, ils sont repris dans une ordonnance. Ceux-ci sont également applicables de par la loi, puisque le but de la présente révision est d'appliquer le droit de la CE. Assez récemment, le Tribunal fédéral a souligné à ce sujet qu'en cas de doute, le droit interne adapté doit être interprété conformément au droit européen. Il s'agit d'un droit harmonisé et unifié dans son résultat, à l'instar du droit des traités internationaux (ATF 129 III 350).

*Al. 1:* il s'agit de l'un des principes fondamentaux du droit des denrées alimentaires. Les denrées alimentaires qui ne sont pas sûres ne peuvent pas être mises sur le marché. Le critère de sécurité couvre tous les risques possibles. Il englobe outre les risques microbiologiques, les substances étrangères et les composants ainsi que les vecteurs de maladies infectieuses (p. ex. botulisme).

Ne sont pas considérées comme sûres, selon l'*al. 2*, les denrées alimentaires préjudiciables à la santé ou impropres à la consommation humaine. Ces deux critères peuvent se cumuler. Tel serait le cas notamment d'une denrée alimentaire présentant un état de moisissure avancé : d'une part, elle serait impropre à la consommation, d'autre part, elle devrait aussi être considérée comme préjudiciable à la santé en raison des aflatoxines produites par la moisissure.

*Al. 3 :* Pour déterminer si une denrée alimentaire est sûre ou non, il faut tenir compte à la fois des conditions d'utilisation normales de la denrée alimentaire par les consommateurs, de son utilisation à tous les niveaux de production et de distribution et des informations fournies aux consommateurs. Etant donné que chaque denrée alimentaire prise en trop grande quantité peut potentiellement mettre en danger la santé, on peut parfaitement traiter l'alcool selon les critères de la sécurité des denrées alimentaires. Comme jusqu'à présent, les boissons alcooliques qui constituent un risque direct pour la santé ou qui peuvent la mettre en danger de façon inattendue ne sont pas admises.

*Al. 4* : Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral est chargé de fixer les exigences détaillées en matière de sécurité des denrées alimentaires. Ce faisant, il doit tenir compte des atteintes possibles à la santé et des effets à long terme sur celle-ci. Cette compétence permet également de définir des quantités ou des concentrations maximales pour des composants, des additifs, des substances étrangères et des micro-organismes au sens de l'actuel art. 10, al. 2, LDAI.

*L'al. 5* correspond à la renonciation au principe de liste positive, valable jusqu'à présent en droit suisse. Selon ce principe, une denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché que si elle est décrite dans une ordonnance par une dénomination spécifique ou si elle est admise sur la base d'une autorisation individuelle (art. 8 LDAI actuel). Selon le concept de sécurité des denrées alimentaires repris de la CE, toutes les denrées alimentaires peuvent en principe être mises sur le marché, sauf si cette commercialisation est expressément limitée.

Comme dans l'UE, les denrées alimentaires qui ont été utilisées dans l'espace européen jusqu'à une certaine date limite en 1997 au titre de denrées alimentaires doivent pouvoir circuler librement<sup>38</sup>. Cependant, le Conseil fédéral doit se voir attribuer la compétence de soumettre à autorisation les nouvelles sortes de denrées alimentaires mises sur le marché après cette date. Il doit également pouvoir introduire une procédure d'autorisation pour les denrées alimentaires destinées aux personnes qui ont, pour des raisons de santé, des besoins alimentaires particuliers, ainsi que pour les denrées alimentaires qui sont présentées comme ayant des effets nutritionnels ou physiologiques particuliers<sup>39</sup>.

Par analogie au droit de la CE (cf. art. 14 du règlement (CE) no 2377/90<sup>40</sup>), le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de soumettre à autorisation les denrées alimentaires provenant d'animaux qui ont reçu des médicaments non autorisés (ou pas encore autorisés) dans le cadre d'essais cliniques.

Le droit de la CE est en constante évolution. Il faut donc partir de l'idée que de nouvelles procédures d'autorisation et d'annonce vont être introduites. Si un accord sur les denrées alimentaires devait être conclu entre la Suisse et la CE, il faudra pouvoir introduire des procédures similaires en droit suisse également. *L'al. 6* constitue la base légale à cet effet. Cette disposition est formulée de manière ouverte car la conclusion d'accords de même nature avec d'autres partenaires potentiels n'est pas prévisible à l'heure actuelle.

#### **Art. 8** *Espèces animales autorisées pour la fabrication de viande*

Le Conseil fédéral détermine les espèces animales dont la viande peut être utilisée comme denrée alimentaire (cf. art. 2 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>41</sup> sur les denrées alimentaires d'origine animale). Ces espèces sont considérées comme des « animaux de rente » par opposition aux « animaux de compagnie » (cf.

---

<sup>38</sup> Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JO L 43 du 14.2.1997, p. 1.

<sup>39</sup> Cf. Ordonnance sur les aliments spéciaux (RS 817.022.104) et ordonnance sur l'addition de substances essentielles ou physiologiquement utiles aux denrées alimentaires (RS 817.022.32 (RS 817.022.32)).

<sup>40</sup> Règlement (CEE) n° 2377/90 du Conseil, du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JO L 224 du 18.8.1990, p. 1.

<sup>41</sup> **RS 817.022.108**

art. 3 de l'ordonnance du 18 août 2004<sup>42</sup> sur les médicaments vétérinaires, OMédV). Pour cette délimitation, on ne tient pas seulement compte de la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi des aspects culturels et de la protection des espèces. Les chiens et les chats ne sont pas mangés en Suisse, ni dans la CE. Il en va de même pour les singes et les éléphants.

## **Art. 9**            *Hygiène*

L'art. 9 correspond à l'actuel art. 15 LDAI. L'examen des conditions énoncées aux lettres a-e de cet article a révélé que celles-ci ne devaient pas toutes être réglementées par une loi au sens formel et qu'une partie d'entre elles, au moins, pouvait l'être par voie d'ordonnance. L'actuel art. 15 a donc été raccourci en conséquence.

Dans le domaine de l'hygiène, le droit suisse correspond aujourd'hui déjà dans une très large mesure au droit européen. Il y a cinq ans environ, la CE a édicté trois nouveaux règlements faisant partie du « paquet hygiène » (RE (CE) no 852/2004<sup>43</sup>, no 853/2004<sup>44</sup> et no Nr. 854/2004<sup>45</sup>). Ces règlements ont tous été repris en droit suisse en 2005, lors de la révision de la législation sur les denrées alimentaires.

En droit suisse, les dispositions essentielles du paquet-hygiène figurent dans l'ODAIU, plus particulièrement dans les art. 12 et 13 (obligation d'annoncer et procédure d'autorisation), 47 et 48 (hygiène) et 49ss (autocontrôle et contrôle officiel). Des dispositions plus détaillées se trouvent principalement dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>46</sup> sur l'hygiène (OHyg) et dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>47</sup> sur les denrées alimentaires d'origine animale.

L'art. 9, *al. 1* couvre tous les domaines de l'hygiène, de la manipulation des denrées alimentaires jusqu'à la microbiologie et aux résidus et contaminants. La compétence d'énoncer des dispositions relatives aux quantités ou concentrations maximales pour les microorganismes et les substances étrangères se fonde sur l'art. 7, al. 4 et l'art. 19, al. 4, let. b.

L'*al. 2*, a la même teneur que l'actuel art. 15, al. 2 LDAI.

L'*al. 3* donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur les conditions d'hygiène à observer lors de la manipulation de denrées alimentaires, les locaux dans lesquels ces manipulations sont effectuées et leur équipement ainsi que sur l'entreposage hygiénique et le transport des denrées alimentaires.

L'*al. 4* habilite le Conseil fédéral à fixer des exigences en matière de connaissances professionnelles pour les personnes qui manipulent des denrées alimentaires. Il faut penser en premier lieu, mais pas uniquement, aux établissements de restauration.

---

<sup>42</sup> **RS 812.212.27**

<sup>43</sup> Règlement (CE) no 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1.

<sup>44</sup> Règlement (CE) no 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55.

<sup>45</sup> Règlement (CE) no 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206.

<sup>46</sup> **RS 817.024**

<sup>47</sup> **RS 817.022.108**

Des connaissances suffisantes de la manipulation correcte des denrées alimentaires sont indispensables car plusieurs cantons ne soumettent plus l'exploitation de ces établissements à l'obligation d'obtenir une patente. La pratique a montré depuis, qu'une partie des exploitants ne respectent pas les règles élémentaires d'hygiène.

**Art. 10**            *Abattage*

L'art. 10 correspond à l'art. 16 LDAI actuel. Avec la reprise du droit européen en matière d'hygiène (cf. art. 9), une plus grande importance est accordée à l'obligation d'autocontrôle et les exigences fixées pour l'abattage sont devenues plus strictes (cf. ordonnance du 23 novembre 2005<sup>48</sup> concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes, OAbCV). Avant d'être livré dans un grand établissement, le gibier doit, p. ex., être soumis à un contrôle effectué par une personne formée en la matière.

**Art. 11**            *Abattoirs*

L'art. 11 correspond aux deux premiers alinéas de l'art. 17 LDAI actuel. Il précise les exigences générales de l'art. 9 (hygiène). Par rapport au droit actuel, pourtant déjà révisé il y a deux ans, une autorisation préalable pour la planification d'abattoirs n'est plus nécessaire (cf. art. 6 OAbCV et l'ordonnance du 23 novembre 2005<sup>49</sup> concernant l'hygiène lors de l'abattage d'animaux, OHyAb). Les exigences fixées pour les abattoirs sont réglées de manière claire. Les autorités cantonales contrôlent ces établissements avant leur mise en exploitation et délivrent une autorisation d'exploitation s'ils répondent aux exigences légales (art. 12, al. 1).

**Art. 12**            *Autorisation d'exploitation et obligation d'annoncer pour les entreprises*

Cette disposition correspond à une règle essentielle du droit européen en matière d'hygiène. Les art. 6 du RE (CE) no 852/2004 et 4 du RE (CE) no 853/2004 prévoient une obligation d'annoncer pour les entreprises qui manipulent des denrées alimentaires, avant leur mise en exploitation. Les entreprises qui manipulent des denrées alimentaires d'origine animale doivent être titulaires d'une autorisation d'exploitation. Cette autorisation est délivrée par l'autorité cantonale compétente sur le territoire où se trouve le siège de l'entreprise.

L'obligation d'annoncer et l'autorisation d'exploitation ont été introduites le 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec le paquet-hygiène du droit européen (art. 12 s ODAIOUs). Par contre, la base légale correspondante (art. 17a LDAI) n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 2008. L'actuel art. 17a été repris tel quel dans le présent projet.

**Art. 13**            *Etiquetage et obligation de renseigner*

L'art. 12 correspond quasiment à la lettre à l'art. 20 LDAI actuel. Les prescriptions relatives à l'étiquetage se trouvent en grande partie dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>50</sup> sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires (OEDA),

---

48    RS 817.190

49    RS 817.190.1

50    RS 817.022.21

mais aussi dans certaines ordonnances de portée verticale, p. ex., l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>51</sup> sur les denrées alimentaires d'origine animale.

Le Conseil fédéral dispose désormais de la compétence de fixer des exceptions relatives à l'indication du pays de production. La Commission européenne a récemment publié un projet de règlement relatif à l'information des consommateurs en matière de denrée alimentaires<sup>52</sup> qui aura probablement aussi des effets en droit suisse. Ce projet laisse une certaine place aux prescriptions nationales en matière d'indications d'origine (art. 38 du projet). Le Conseil fédéral édictera également des prescriptions nationales dans ce cadre. D'importantes divergences avec le droit européen sur le fond ne sont toutefois pas à prévoir.

#### **Art. 14** *Etiquetage particulier*

Cette disposition correspond aussi en grande partie au droit actuel (art. 21 LDAI).

Seuls les al. 3 et 4 de l'art. 21 LDAI ont été modifiés. L'actuel al. 4 est rendu superflu par les art. 14 ss de la loi sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1).

Le Conseil fédéral dispose désormais de la compétence de régler des allégations nutritionnelles et de santé. Dans l'Union européenne ces *health claims* sont soumises à une autorisation délivrée par la Commission européenne (RE (CE) 1924/2006<sup>53</sup>). En ce qui concerne les sous-catégories des allégations en question, un demandeur ultérieur ne peut pas étayer sa demande à l'aide des données contenues dans la demande pour la première autorisation et ce pour une durée de sept ans (art. 20 RE (CE) no 1924/2006). L'al. 5 doit contenir une base légale à cet effet.

#### **Art. 15** *Restrictions à la remise de boissons alcooliques*

La remise d'alcool aux jeunes de moins de 16 ans est déjà interdite par une ordonnance. Etant donné que cette interdiction constitue une restriction de la liberté économique, elle doit également être ancrée dans une loi (cf. art. 164, al. 1, let. b, Cst.).

La compétence du Conseil fédéral pour restreindre la publicité relative aux boissons alcooliques qui s'adresse particulièrement aux jeunes correspond également au droit actuel. Elle a été reprise de l'art. 60 LDAI actuel sans modification sur le fond. Les dispositions d'exécution correspondantes se trouvent à l'art. 11 ODAIOUs.

## **Section 2 : Objets usuels**

#### **Art. 16** *Sécurité des objets usuels*

Tout comme l'art. 7 pour les denrées alimentaires, l'art. 16 constitue la disposition centrale en ce qui concerne les exigences relatives à la sécurité des objets usuels. Le passage du critère de mise en danger de la santé (selon l'art. 14 LDAI, un objet

---

<sup>51</sup> RS 817.022.108

<sup>52</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'information des consommateurs en matière de denrées alimentaires (COM (2008) 40 final).

<sup>53</sup> Règlement (CE) no 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, JO L 404 du 30.12.2006, p. 9.

utilisé dans des conditions normales ne doit pas constituer un risque pour la santé) à celui de sécurité résulte de la reprise du droit communautaire. En effet, la terminologie et les exigences des art. 2 et 3 de la directive 2001/95/CE sont pratiquement reprises telles quelles.

L'*al.* 1 énonce, comme le droit communautaire, le principe selon lequel seuls des objets sûrs peuvent être mis sur le marché.

Les *al.* 2 et 3 définissent ce que l'on entend par objet sûr. Il est évident que l'évaluation de la sécurité d'un objet usuel ne peut se faire que dans l'optique de son utilisation conforme. On ne saurait attendre d'un producteur qu'il conçoive un produit qui soit inoffensif même en cas d'utilisation inhabituelle de la part des consommateurs ou en cas d'utilisation par une personne inapte à se servir de l'objet. A titre d'exemple, on ne pourra juger qu'un couteau de cuisine n'est pas sûr si un enfant se blesse avec. Par contre, on attendra des objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires qu'ils ne soient pas fabriqués à partir de matériaux toxiques susceptibles de migrer. En cela, la nouvelle proposition ne diverge pas du droit en vigueur.

Tous les aspects pertinents doivent être considérés pour pouvoir se prononcer sur la sécurité d'un produit, notamment la destination de l'objet, le groupe de consommateurs auxquels l'objet est destiné et les informations données. Les critères énoncés à l'*al.* 3 ne sont pas exhaustifs ; ils servent uniquement d'indices.

Selon l'*al.* 4, le Conseil fédéral reste compétent pour définir les critères auxquels doit répondre la sécurité des objets usuels. Les valeurs maximales, qui existent aujourd'hui déjà selon les ordonnances accompagnant la législation sur les denrées alimentaires, trouvent ici leur base légale.

En complément à l'*al.* 4, l'*al.* 5 habilite le Conseil fédéral à prévoir, dans une ordonnance, d'autres instruments spécifiques visant à assurer la sécurité des objets usuels. Font partie de ces instruments : les procédures d'examen de la conformité et les procédures d'annonce (*let. a*), la possibilité de restreindre ou d'interdire l'emploi de certains objets usuels ou de certaines matières (*let. b*) ainsi que la possibilité d'exiger que les propriétés de certains objets usuels soient rendues publiques (*let. c*).

Le Conseil fédéral doit aussi avoir la compétence de fixer des exigences en matière d'hygiène pour les objets usuels (*let. d*).

Enfin, il doit pouvoir fixer les exigences auxquelles les personnes manipulant des objets usuels doivent satisfaire en termes de connaissances professionnelles. En effet, il serait incompréhensible qu'un piercing parfaitement conforme aux normes crée des problèmes de santé aux consommateurs du fait que le professionnel qui opère ne respecte pas des règles élémentaires d'hygiène (*let. e*).

## **Art. 17** *Etiquetage et publicité*

Les consommateurs doivent disposer des informations correspondantes si l'on veut assurer que les objets usuels seront utilisés conformément à leur destination et en toute sécurité. La mise en œuvre de la protection des consommateurs contre la tromperie (art. 19) suppose en outre que l'étiquetage des objets usuels soit conforme à la réalité. Si les indications trompeuses sur les objets usuels sont interdites, il est logique de considérer que les publicités pouvant induire les consommateurs en erreur le sont également (*al. 1*).

La protection contre la tromperie ne s'applique pas à tous les objets usuels, mais uniquement aux produits cosmétiques ainsi qu'aux objets et matériaux (cf. art. 19). Par conséquent, la portée de l'*al. 1* se limite aussi aux produits cosmétiques et aux objets et matériaux.

L'*al. 2* permet au Conseil fédéral de fixer des exigences précises en matière d'étiquetage et de publicité des objets usuels.

#### **Art. 18**            *Obligation d'annoncer pour les entreprises*

Les autorités d'exécution doivent non seulement connaître les entreprises du secteur alimentaire, mais aussi, le cas échéant, celles qui fabriquent et distribuent des objets usuels. Aussi le Conseil fédéral a-t-il la compétence de soumettre également ces entreprises à une obligation d'annoncer. Sont ici visées en premier lieu les entreprises qui produisent des objets usuels pouvant représenter un risque accru pour la santé. La réglementation formulée de manière ouverte (possibilité) permet d'appliquer, si nécessaire, le droit de la CE en la matière.

### **Section 3: Dispositions communes aux denrées alimentaires et aux objets usuels**

#### **Art. 19**            *Protection contre la tromperie*

En ce qui concerne les denrées alimentaires, les dispositions relatives à la protection contre la tromperie sont reprises telles quelles du droit actuel. Pour l'heure, elles s'appliquent uniquement aux denrées alimentaires et non aux objets usuels.

Avec la présente proposition de modification, la protection contre la tromperie s'étend aux produits cosmétiques et aux objets usuels (*al. 1*). Au niveau européen, les dispositions correspondantes figurent à l'art. 6, al. 2 de la directive 76/768/CEE<sup>54</sup> relative aux produits cosmétiques et à l'art. 3, al. 2 du RE (EG) no 1935/2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Pour les denrées alimentaires, la protection contre la tromperie est ancrée aux art. 10 du RE (CE) no 178/2002 et 2 de la directive 2000/13/CE.

Les *al. 2 et 3* correspondent aux al. 2 et 3 de l'actuel art. 18 LDAI.

L'*al. 4*, *let a* habilite le Conseil fédéral à étendre la protection contre la tromperie à d'autres objets usuels que les produits cosmétiques et les objets et les matériaux. L'éventualité d'une extension doit être étudiée dès lors que la CE édicte de nouvelles dispositions dans ce domaine.

Le droit communautaire prévoit des valeurs maximales dans différents domaines. Ces dispositions se fondent sur les bonnes pratiques de fabrication et sur la protection de la santé (art. 7, al. 4) (cf. considérant 4 du RE (CE) no 1881/2006<sup>55</sup>).

---

<sup>54</sup> Directive 76/768/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques, JO L 262 du 27.9.1976, p. 169.

<sup>55</sup> Règlement (CE) no 1881/2006 de la Commission du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, JO L 364 du 20.12.2006, p. 5.

L'al. 4, let. b institue la base légale permettant de reprendre les valeurs correspondantes en droit suisse.

L'al. 4, let. b peut également servir de base légale pour définir des valeurs qui serviront à vérifier le fonctionnement du processus de production sous un angle analytique. De telles valeurs existent d'ores et déjà en droit suisse, par exemple les critères d'hygiène du procédé énoncés à l'annexe 3 de l'ordonnance sur l'hygiène actuellement en vigueur.

#### **Art. 20** *Imitation et confusion*

Pour des raisons de clarté et de suffisance de base légale, les actuels art. 8, al. 5 LDAI (tromperie en rapport avec la dénomination spécifique des succédanés) et 19 LDAI (imitation et confusion) sont également repris dans le présent projet (*al. 1*).

Fréquemment appliqué dans la pratique, l'actuel art. 19, al. 2 LDAI est également conservé. Si les imitations et les succédanés ont moins d'importance à l'heure actuelle, il n'en demeure pas moins que ces produits, par exemple les shampoings, etc., sont fréquemment présentés sous la forme de denrées alimentaires. Cette forme de tromperie présente un risque pour la santé des consommateurs, en particulier celle des enfants. (*al. 2*).

#### **Art. 21** *Restriction des procédés de fabrication et de traitement*

L'art. 21 correspond à l'actuel art 9, let. b LDAI. Il traite de la compétence du Conseil fédéral de restreindre ou d'interdire l'emploi de certains procédés de fabrication.

Les procédés énoncés à l'al. 1 couvrent également les nanotechnologies. Ainsi, le Conseil fédéral sera en mesure d'édicter des dispositions en la matière sans mentionner explicitement cette technologie.

#### **Art. 22** *Analyse des risques*

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires stipule que la sécurité d'une denrée alimentaire ou d'un objet usuel doit être évaluée sur la base d'une analyse des risques. Seule exception à ce principe : cette approche n'est pas adaptée aux circonstances ou à la nature de la mesure (*al. 1*).

Le contenu de l'art. 22 s'inspire de l'art. 6 du RE (CE) no 178/2002. Selon l'art. 3, ch. 10 de ce règlement, l'analyse des risques est un processus qui comporte trois volets interconnectés, à savoir : l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques.

Selon la définition de l'art. 3, ch. 11 du RE (CE) no 178/2002 l'évaluation des risques comprend quatre étapes : l'identification des dangers, leur caractérisation, l'évaluation de l'exposition et la caractérisation des risques. Elle doit être conduite de manière indépendante, objective et transparente sur la base des conclusions scientifiques à disposition (*al. 2*).

La gestion des risques (*al. 3*) est le processus consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles compte tenu des résultats d'une évaluation des risques et, le cas échéant, à choisir les actions requises pour prévenir, réduire ou éliminer le risque en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la santé. Outre

l'évaluation scientifique du risque, tout un éventail d'autres paramètres doivent être pris en considération, notamment la faisabilité d'une mesure, des aspects sociétaux, économiques et éthiques, les traditions, des considérations environnementales et, le cas échéant, le principe de précaution (cf. considérants 19/20 du RE (CE) no 178/2002).

La communication sur les risques est le troisième élément du processus d'analyse des risques. Dans le présent projet, elle est réglementée par les art. 24 et 50. Elle concerne toutes les phases de l'analyse des risques et forme un processus interactif d'échange d'informations et d'avis sur les dangers et les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de l'évaluation des risques et de la gestion des risques, les consommateurs, les entreprises du secteur alimentaire et de l'alimentation animale, les milieux universitaires et les autres parties intéressées. La communication sur les risques doit également assurer que les problèmes constatés lors de l'évaluation des risques soient correctement pris en compte par la gestion des risques (cf. Art. 3, ch. 13 du RE (CE) no 178/2002).

### **Art. 23**            *Principe de précaution*

Le principe de précaution représente l'un des fondements du droit communautaire sur les denrées alimentaires. Sa reprise dans le droit suisse s'effectue sur la base de l'art. 7 du RE (CE) no 178/2002.

Ce principe donne aux responsables de la gestion des risques la possibilité de prendre des mesures destinées à assurer la protection de la santé même si le risque n'est pas documenté par des données scientifiques exhaustives. Une mesure de ce type suppose toutefois que l'éventualité d'effets nocifs sur la santé soit établie après analyse des données disponibles.

Les mesures décrétées doivent respecter les principes usuels de non-discrimination et de proportionnalité. Il s'agit de mesures provisoires à analyser dans un délai raisonnable. Le maintien d'une mesure alors que les risques estimés sont inférieurs à ce qui avait été initialement pensé reviendrait à désavantager de manière disproportionnée les milieux concernés et, par conséquent, contreviendrait au principe de proportionnalité.

### **Art. 24**            *Information du public*

Le besoin d'information des consommateurs quant aux activités d'exécution du contrôle des denrées alimentaires n'a cessé de croître ces dernières années. Cette tendance n'est pas propre à la Suisse ; elle se reflète également dans le droit communautaire. Les dispositions régissant l'information du public figurent aux art. 10 du RE (CE) no 178/2002 et 7 du RE (CE) no 882/2004<sup>56</sup>.

L'*al. 1* définit les cas dans lesquels l'autorité compétente informe activement le public.

L'information relative à l'activité de contrôle selon la *let. a* peut s'effectuer comme d'habitude sous la forme de rapports annuels ou d'une autre manière appropriée. Le

---

<sup>56</sup> Règlement (CE) no 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation des aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, JO L 165 du 30.4.2004, p. 1.

devoir de fournir des renseignements sur l'efficacité de ces activités est nouveau. Le rapport annuel doit donc être complété en conséquence.

Selon la *let. b*, le devoir d'informer porte également sur les denrées alimentaires et les objets usuels pour lesquels il existe des motifs raisonnables de penser qu'ils peuvent présenter un risque pour la santé. Cette obligation existe déjà dans le droit actuel (art. 43 LDAI). Les détails y relatifs figurent maintenant à l'art. 50.

Depuis plusieurs années, il a été demandé de manière réitérée que les résultats des contrôles des denrées alimentaires, en particulier ceux des établissements de restauration soient rendus publics. Plusieurs interventions parlementaires ont aussi été déposées dans ce sens au niveau fédéral et cantonal. Tant que les lois sur la transparence de l'administration n'étaient pas entrées en vigueur, l'art. 42 LDAI (obligation de garder le secret) interdisait aux autorités de divulguer ce genre d'informations à des tiers. Depuis l'entrée en force de ces lois, une question fait débat : celle de savoir dans quelle mesure l'obligation de garder le secret de l'art. 42 LDAI est en contradiction avec l'obligation de transparence prévue dans les lois en question. Pour les autorités également, une réglementation claire et uniforme à l'échelle nationale est nécessaire.

Le présent projet prévoit que les autorités compétentes classent les entreprises en fonction des résultats effectués lors des contrôles et rendent ce classement accessible – par exemple via Internet – au public (*al. 2*).

Dès lors, la proposition présentée s'écarte de la pratique danoise appelée "Smileys-System" qui oblige l'entreprise d'informer le public du résultat des contrôles par le biais de l'affichage de "Smileys" satisfaits ou non.

Les exigences concernant la mise en place d'un tel classement seront fixées au niveau d'une ordonnance. Dans ce cadre, les intérêts des personnes touchées seront également pris en compte. Un seul résultat non satisfaisant ne doit pas avoir pour conséquence la classification de l'établissement dans la catégorie la plus basse. Le déclassement d'un établissement ne doit dès lors intervenir que suite à des violations répétées ou graves des dispositions du droit alimentaire.

Entre autre besoin de réglementation, il sera nécessaire de régler la problématique du droit à un nouveau contrôle en cas de déclassement ainsi que les conséquences en cas de transfert de la société à une autre personne (par exemple à l'épouse ou à un tiers) ou encore les moyens de droit pouvant être employés en cas de déclassement.

L'*al. 3* correspond à l'actuel art. 12, al. 1 LDAI; aucune modification n'a été apportée à son contenu.

L'*al. 4* a également été repris du droit actuel<sup>57</sup>. La suppression du segment de phrase disant que la Confédération peut soutenir la recherche d'autres institutions en matière de nutrition est la seule modification apportée à cet alinéa. La Confédération entend promouvoir la recherche via la loi fédérale du 7 octobre 1983<sup>58</sup> sur la recherche (loi sur la recherche, LR). A l'avenir, les mandats seront financés par les moyens prévus dans le cadre de cette loi (p. ex. Fonds national suisse).

L'*Alinéa 5* souligne clairement que la Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration<sup>59</sup> (Loi sur la transparence, LTrans)

---

<sup>57</sup> Art. 12, al. 2 LDAI.

<sup>58</sup> RS 420.1

<sup>59</sup> RS 152.3

ainsi que les lois cantonales sur la transparence ne trouvent pas application pour les domaines définis aux lettres a-c (voir art. 4, let. b LTrans)

Les domaines visés sont les suivants :

- Les rapports de contrôle officiels et les documents correspondants. En l'occurrence, le droit de consulter ces documents n'existe pas ; il en va de même de l'information passive (*let. a*). Comme déjà mentionné plus haut, ces documents contiennent souvent des caractéristiques techniques destinées à des professionnels et le grand public peut mal les interpréter. Le droit de consultation peut ici être remplacé par une information active des autorités quant à la classification d'une entreprise sur le plan du droit des denrées alimentaires. Cette manière de procéder permet de se renseigner en toute simplicité sur les conditions d'hygiène prévalant dans une entreprise et sur le respect des dispositions relatives au droit des denrées alimentaires.
- Pour avoir une bonne vue d'ensemble du marché et être informée de l'exécution de la loi, la Confédération doit, de temps à autres, procéder à des études de marché. Les résultats de ces études lui permettent de savoir si un domaine a besoin d'être davantage réglementé ou s'il y a lieu d'apporter des modifications à l'exécution de la loi. Souvent, ces documents ne sont guère représentatifs et le grand public n'est pas à même d'en tirer des conclusions pertinentes quant à la sécurité et la qualité des denrées alimentaires et des objets usuels. Pour cette raison, ce genre d'études doit pouvoir déroger à une consultation conformément à la loi fédérale sur la transparence et aux lois cantonales correspondantes (*let. b*).
- Le droit communautaire ordonne que les entreprises du secteur alimentaire doivent être contrôlées selon les risques qu'elles présentent. L'attribution d'une entreprise à une catégorie de risques s'effectue sur la base de critères précis et, généralement, après une inspection sur place. Les entreprises présentant un risque élevé sont plus souvent contrôlées que celles dont le risque potentiel est faible. Les documents sur la base desquels une entreprise est attribuée à une catégorie de risques ne permettent pas de dire que celle-ci est bien ou mal gérée, mais ils risquent de donner lieu à des conclusions erronées et de nuire injustement à la bonne réputation d'une entreprise. Pour ce qui précède, il paraît adéquat que le droit de consulter conformément à la loi fédérale sur la transparence et aux lois cantonales correspondantes ne s'applique pas aux documents traitant de la classification des risques des entreprises (*let. c*).

Il est examiné à l'heure actuelle si le catalogue d'exceptions selon l'alinéa 5 doit nécessairement être fixé dans la loi sur les denrées alimentaires étant donné que les lois fédérale et cantonales sur la transparence prévoient déjà de telles listes d'exceptions au droit à l'accès aux informations (voir article 7 et 9, al. 1 LTrans). Dans les deux cas, les trois domaines définis aux lettres a à c constituent des exceptions au droit d'accès à l'information.

## **Chapitre 3 : Contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels**

### **Section 1 : Obligations de l'entreprise**

#### **Art. 25**      *Autocontrôle*

Le nouvel art. 24 s'inspire des dispositions actuelles régissant l'autocontrôle (art. 23 LDAI) et de l'art. 17 du RE (CE) no 178/2002.

En droit suisse comme en droit communautaire, l'autocontrôle et l'un des principes de base de la législation sur les denrées alimentaires. Toute personne qui fabrique, traite, met sur le marché, importe ou exporte des denrées alimentaires ou des objets usuels doit veiller, dans le cadre de son activité, à ce que les marchandises soient conformes aux exigences légales (*al. 1*).

Le projet de loi abandonne l'idée selon laquelle les denrées alimentaires doivent, de manière générale, être analysées selon les règles de la bonne pratique de fabrication (cf. art. 23, al. 1 LDAI). Considérant les systèmes d'assurance de qualité actuellement disponibles et leur orientation sur les procédés, l'examen de la sécurité du produit final n'a plus l'importance qu'elle avait au moment de l'adoption de l'actuelle loi sur les denrées alimentaires. Le système actuel de la sécurité des denrées alimentaires se fonde davantage sur le principe que la conformité du produit final suppose, par définition, que le procédé de fabrication s'est parfaitement déroulé. Ceci s'applique également aux objets usuels.

L'obligation d'exercer un autocontrôle concerne toute personne qui, dans le cadre de son activité, fabrique, traite, met sur le marché, importe ou exporte 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 s'assurer qu'une marchandise est conforme aux exigences légales.

Comme précédemment, le contrôle officiel ne libère pas de l'obligation de procéder à un autocontrôle (*al. 2*). Le contrôle officiel des denrées alimentaires constitue donc une mesure subsidiaire par rapport à l'autocontrôle.

L'*al. 3* donne au Conseil fédéral la compétence de définir les modalités d'application et de documentation de l'autocontrôle. Considérant la complexité de certaines branches, il peut fixer les exigences auxquelles les personnes responsables du contrôle doivent répondre en termes de connaissances professionnelles.

#### **Art. 26**      *Garantie de la protection de la santé*

Comme dans le droit communautaire<sup>60</sup>, toute personne qui constate que des denrées alimentaires ou des objets usuels mis par elle sur le marché peuvent présenter un danger pour la santé doit s'assurer qu'il n'en résulte aucun dommage pour les consommateurs (*al. 1*). S'il y a une raison de penser qu'une denrée alimentaire ou un objet usuel mis sur le marché présente un danger, toutes les mesures utiles doivent être prises pour assurer la sécurité des consommateurs. Les denrées alimentaires et objets usuels en cause doivent immédiatement être retirés du marché s'il s'avère que les autres mesures destinées à protéger la santé des consommateurs sont

---

<sup>60</sup> Art. 19 RE (CE) no 178/2002.

insuffisantes. Les exigences auxquelles doivent répondre les personnes responsables sont fixées, comme précédemment, par voie d'ordonnance<sup>61</sup>.

Dans l'optique d'assurer la protection de la santé des consommateurs, l'*al. 2* attribuée au Conseil fédéral la compétence de préciser comment et dans quels cas les autorités doivent être informées de l'existence de situations de ce type. En outre, l'*al. 2* répond à une demande formulée depuis des années, à savoir la création d'une base légale réglementant expressément le rappel et le retrait de denrées alimentaires et d'objets usuels.

L'*al. 3* a été repris tel quel du droit actuel (art. 23, al. 4 LDAI).

### **Art. 27**            *Traçabilité*

Les récents scandales alimentaires (ESB et dioxine) ont montré qu'il est extrêmement important de pouvoir identifier l'origine des denrées alimentaires et des objets usuels contaminés en contact avec les consommateurs. Plus particulièrement, la traçabilité permet un retrait ciblé et précis des produits et une information des consommateurs en rapport avec leurs besoins. Elle permet également d'éviter de déployer inutilement des mesures supplémentaires pour rétablir la sécurité des produits, comme une interdiction générale de vente ou une « descente » des autorités d'exécution dans les magasins de tout le pays pour retirer des marchandises des rayons.

Cette proposition de modification se fonde rigoureusement sur le droit communautaire<sup>62</sup> ; elle limite l'application du principe de traçabilité aux denrées alimentaires, aux objets et matériaux usuels destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires et aux jouets. En vertu de cette disposition, toutes les entreprises doivent disposer de systèmes leur permettant d'identifier leurs fournisseurs et les sociétés auxquelles elles ont livré des produits. Les informations en question doivent pouvoir être mises à la disposition des autorités compétentes lorsque celles-ci en font la demande. Les importateurs et les exportateurs sont également concernés : ils doivent eux aussi savoir qui leur a fourni un produit et à qui ils l'ont livré.

### **Art. 28**            Devoirs d'assistance et d'information

Cette disposition reprend les al. 1 et 2 de l'actuel art. 25 LDAI. A l'al. 1, le terme « distribuer » a été remplacé par « mettre sur le marché » conformément à la terminologie communautaire (cf. art. 6).

## **Section 2 : Contrôle officiel**

### **Art. 29**            *Inspection et prélèvement d'échantillons*

Cette disposition est reprise du droit actuel (art. 24 LDAI). L'*al. 1* reprend les deux fondements du droit des denrées alimentaires de la CE. Le premier est celui selon

---

<sup>61</sup> Cf. art. 54 ODAIOUs

<sup>62</sup> Règlements (CE) no 178/2002 (art. 18), (CE) no 1935/2004 (art. 17) et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 25.1.2008 sur la sécurité des jouets, COM(2008) 9 final (art. 8).

lequel les contrôles des denrées alimentaires peuvent être effectués à tous les stades de la production (de l'étable à la table)<sup>63</sup> et le second prévoit que les contrôles officiels doivent être réalisés en fonction des risques<sup>64</sup>. Alors que, pour les denrées alimentaires, le principe « de l'étable à la table » était déjà à la base de la LDAI, l'obligation qu'ont les autorités d'effectuer des contrôles en fonction des risques n'a été introduite qu'en 2005, dans le cadre de la reprise du droit communautaire relatif à l'hygiène en droit suisse des denrées alimentaires. Ce qui, jadis, était réglementé dans une ordonnance est aujourd'hui ancré dans la loi. En outre, l'extension des contrôles officiels à tous les stades de la production, également pour les objets usuels, constitue une nouveauté.

Dorénavant, le catalogue des domaines à contrôler sera formulé de manière ouverte dans l'*al. 2* : les organes de contrôle vérifient si les dispositions du droit alimentaire sont respectées. Ceci garantit que tous les facteurs importants pour la sécurité des denrées alimentaires et la sécurité des produits puissent effectivement faire l'objet d'un examen dans le cadre du contrôle officiel. Contrairement au droit actuel, la nouvelle disposition ne prévoit plus que les contrôles doivent en principe être effectués sur des échantillons. Le contrôle en fonction des risques remplace maintenant le contrôle sur les échantillons.

Les *al. 3 et 4* sont formulés de manière plus large que les *al. 2 et 3* de l'actuel art. 24 LDAI. Les organes de contrôle doivent avoir la possibilité de consulter tous les documents et d'accéder à tous les lieux déterminants pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits. La limitation actuelle des contrôles de denrées alimentaires aux heures d'exploitation usuelles est supprimée ; elle ne correspond pas au droit de la CE. Dans des cas graves, il n'est pas admissible que les heures d'exploitation empêchent un contrôle.

La norme de délégation figurant à l'*al. 5*, habilite le Conseil fédéral à fixer les modalités d'application du RE (CE) no 882/2004 dans une ordonnance. Le droit de la CE prévoit, p. ex., que certains contrôles d'entreprises soumises à une autorisation d'exploiter parce qu'elles manipulent des denrées alimentaires d'origine animale doivent être effectués de façon systématique (art. 12). Pour réaliser l'équivalence entre le droit suisse et le droit communautaire, les dispositions suisses d'exécution ont déjà été complétées lors de la reprise du droit de la CE relatif à l'hygiène en 2005 (art. 59 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>65</sup> sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires). La présente modification institue la base légale nécessaire à cet effet.

### **Art. 30**            *Méthodes d'analyse*

Le nouvel art. 30 est largement inspiré de l'art. 22 LDAI actuel. Le terme « additifs » a été supprimé dans l'*al. 1*, car ceux-ci seront considérés comme des denrées alimentaires au sens de la nouvelle définition (cf. art. 4, al. 1).

La question de savoir quelles méthodes d'analyse peuvent être appliquées pour l'examen des denrées alimentaires et des objets usuels est réglée dans les *al. 2 et 3*. Comme en droit de la CE, les méthodes d'analyse prescrites seront introduites de plus en plus dans des ordonnances. La compétence accordée au Conseil fédéral par

---

<sup>63</sup> Art. 1, al. 3, du RE (CE) no 178/2002.

<sup>64</sup> Art. 3, al. 1, du RE (CE) no 882/2005, JO L 191 du 28.5.2004, p. 1.

<sup>65</sup> RS 817.025.21

le droit actuel de déclarer contraignantes certaines parties du Manuel suisse des denrées alimentaires n'aura plus la même importance qu'actuellement.

**Art. 31** *Inspection des animaux avant l'abattage et inspection de la viande*

Comme en droit de la CE<sup>66</sup>, la viande des animaux sauvages gardés comme animaux de rente devra toujours faire l'objet d'un contrôle officiel à l'avenir, même si les animaux sauvages ne sont pas abattus en « grandes quantités » (cf. libellé de l'actuel art. 26, al. 1, let. b, LDAI). Pour le reste, la disposition est reprise telle quelle du droit actuel.

**Art. 32** *Résultat des contrôles*

Cette disposition correspond aux al. 3 et 4 de l'actuel art. 25 LDAI. Désormais, la notification écrite du résultat ne doit plus obligatoirement être remise sur le lieu même où s'effectue le contrôle. Cette nouveauté simplifie le travail des organes de contrôle, qui travaillent souvent avec des ordinateurs et n'ont pas toujours la possibilité d'imprimer sur place les documents.

**Art. 33** *Contestations*

Contrairement au droit actuel, on a renoncé à énumérer de manière exhaustive les motifs de contestations possibles (cf. art. 27, al. 1 et 2, LDAI). La pratique a montré que certains faits n'ont pas pu être contestés parce qu'ils ne faisaient pas partie de l'une des catégories énumérées dans l'art. 27 LDAI. Il y a eu des problèmes, p. ex., en cas d'infraction à l'interdiction de remettre de l'alcool aux mineurs. La réglementation proposée laisse une marge de manœuvre plus grande pour ce type de cas.

L'organe de contrôle conteste les denrées alimentaires et les objets usuels destinés à l'exportation ou à la réexportation lorsque ceux-ci ne remplissent pas les exigences fixées à l'art. 3<sup>67</sup>.

### **Section 3 : Mesures**

**Art. 34** *Marchandises contestées*

Cette disposition précise quelles sont les mesures pouvant être ordonnées par rapport à des *marchandises* contestées. Comme pour les motifs de contestation, la nouvelle réglementation laisse plus de marge de manœuvre que le droit actuel. Les mesures doivent avoir pour but la remise en conformité avec le droit (*al. 1*). La Constitution fédérale prescrit que chaque activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (cf. art. 5, al. 2, Cst.). Ce principe est applicable sans restrictions aux denrées alimentaires et aux objets usuels. Dans cet esprit, la nouvelle réglementation permet aussi de rendre des décisions assorties de charges, d'ordonner l'élimination de marchandises par les intéressés ou d'ordonner des confiscations aux frais des intéressés (*al. 2*).

---

<sup>66</sup> Annexe I, section IV, chapitres VII et VIII, du RE (CE) 882/2005.

<sup>67</sup> Détail: cf. commentaire de l'art. 3.

Les *al. 3 et 4* reprennent les *al. 2 et 4*, deuxième phrase, de l'actuel art. 28 LDAI sans modification. Les *al. 3 et 4*, première phrase, de l'actuel art. 28 LDAI ne peuvent pas être repris puisque le nouveau droit n'opère plus de distinction entre les valeurs limites et les valeurs de tolérance.

L'*al. 5* a également été repris du droit actuel sans modification sur le fond, mais il est complété par la réexpédition qui est un instrument prévu par le droit de la CE (cf. art. 21 du RE (CE) no 882/2004). La réexpédition incombe à la personne concernée ; elle suppose l'accord de la personne responsable de l'envoi et celui de l'autorité compétente en Suisse. L'autorité suisse ne donne son accord que si l'autorité compétente du pays d'origine ou du pays de destination a également donné son consentement. Les frais de réexpédition sont à la charge de la personne concernée.

### **Art. 35** *Contestations ne portant pas sur des marchandises*

Cette disposition prévoit les mesures qui peuvent être ordonnées en cas de contestations ne portant pas sur des marchandises. Par rapport au droit actuel, cette réglementation est également formulée de manière plus ouverte. On a renoncé à énumérer les objets pouvant donner lieu à contestation (*al. 1*).

La mention, dans l'*al. 2*, des installations (installations d'eau potable, piscines, captages d'eau de source, installations de douches, etc.) est nouvelle. L'expérience a montré qu'il y avait là une lacune par rapport à l'art. 29, al. 2, LDAI actuel.

L'*al. 3* est repris tel quel du droit actuel.

### **Art. 36** *Mesures provisionnelles*

Cette disposition correspond sur le fond au droit actuel<sup>68</sup>. Au cours des dernières années, cette disposition a été invoquée notamment lors de crises alimentaires dont l'origine se situait à l'étranger. Elle permet de retirer les marchandises suspectes de la circulation et de ne lever le séquestre que si les analyses montrent que ces marchandises sont sûres.

### **Art. 37** *Dénonciation*

L'*al. 1* de cette disposition reprend l'actuel art. 31 LDAI.

L'*al. 2* a été modifié en ce sens qu'un avertissement ne doit plus obligatoirement être infligé suite à la renonciation à dénoncer et que la notion de *cas de peu de gravité* disparaît. La pratique a montré que les buts poursuivis par la loi (cf. art. 1) peuvent souvent mieux être réalisés par la discussion entre l'autorité d'exécution et l'intéressé que par des mesures de répression. C'est pourquoi, un large pouvoir d'appréciation doit être accordé aux autorités d'exécution en matière de dénonciation. Il va sans dire que le principe de l'égalité, l'interdiction de l'arbitraire et les autres principes constitutionnels doivent également être respectés dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

---

<sup>68</sup> Cf. Art. 30 LDAI

## **Chapitre 4 : Exécution**

### **Section 1 : Confédération**

#### **Art. 38**      *Importation, exportation et réexportation*

A l'exception de l'al. 2, l'actuel art. 32 LDAI est repris sans modification sur le fond. La reprise de l'al. 2 n'est pas nécessaire puisque les contrôles de médicaments pour animaux sont actuellement réglés par la législation sur les produits thérapeutiques, ce qui n'était pas le cas lors de l'adoption de l'actuelle LDAI du 9 octobre 1992.

Comme déjà précisé dans le commentaire de l'art. 2, le législateur abandonne la notion de transit; en revanche, il utilise les notions d'importation et de réexportation.

#### **Article 39**      *Restrictions à l'importation*

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 36 LDAI. La compétence de prononcer des restrictions à l'importation appartiendra dorénavant à l'office fédéral compétent et non plus au département. Ceci permet une plus grande flexibilité qui peut s'avérer importante, particulièrement en cas de crise. Cette flexibilité est également indispensable au cas où la Suisse pourrait participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, étant donné que les décisions de la Commission européenne doivent pouvoir être appliquées le plus rapidement possible.

En cas de doute sur la question de savoir si des denrées alimentaires ou des objets usuels à importer sont conformes à la législation suisse sur les denrées alimentaires, l'office fédéral compétent doit pouvoir ordonner que l'importateur présente une attestation de conformité délivrée par une instance digne de confiance (*al. 2*). Une telle attestation peut également servir à la levée d'un séquestre sur des marchandises prononcé sur la base de l'art. 36. En cas de crise, la Commission européenne recourt souvent à ce moyen pour s'assurer que les marchandises importées dans l'UE sont conformes aux prescriptions de la CE. Quand la Commission européenne procède de la sorte, ses décisions doivent pouvoir être mises en œuvre sans délai par la Suisse. Ceci vaut notamment pour les domaines dans lesquels les contrôles à la frontière entre la Suisse et l'UE sont déjà supprimés et où la Suisse effectue, pour l'UE, le contrôle des denrées alimentaires à la frontière extérieure du marché intérieur de l'UE élargi à la Suisse (aéroports de Genève et de Zurich).

Selon les circonstances, l'office compétent doit pouvoir rendre ses décisions sous forme d'ordonnance ou de décision de portée générale.

#### **Art. 40**      *Contrôle du respect de la législation sur les denrées alimentaire*

Pour s'assurer que la législation sur les denrées alimentaires est respectée, les offices fédéraux compétents doivent pouvoir effectuer des enquêtes de leur propre chef ou en collaboration avec les cantons. On peut penser ici à des contrôles spécifiques de marchandises dont les résultats indiqueraient si une réglementation est nécessaire dans un domaine particulier ou si des contrôles particuliers doivent être effectués

pour certaines catégories de marchandises dans le cadre du programme de contrôle national<sup>69</sup>.

**Art. 41**            *Exécution dans l'armée*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 35 LDAI, qui a été repris sans modification sur le fond.

**Art. 42**            *Surveillance et coordination*

L'art. 36 LDAI a été repris presque dans son intégralité. Seul les éléments suivants sont nouveaux :

- *Al. 2:* la Confédération doit avoir la compétence de coordonner les mesures d'exécution et les activités d'information des cantons dans l'intérêt d'une exécution uniforme de la loi ou d'une information harmonisée à l'échelle nationale. Selon le droit actuel, la Confédération est habilitée à coordonner des mesures uniquement lorsqu'il « existe un intérêt national ». Ce critère a fait l'objet de différentes discussions. Comme il ne contribue en rien à la clarté du propos, il a été abandonné.
- *Al. 3, let. d:* les art. 13 et 41 du RE (CE) no 882/2004 obligent les Etats membres à établir un programme d'intervention, ainsi qu'un plan de contrôle national pluriannuel. Ces plans servent à remplir l'exigence fixée à l'al. 2, à savoir coordonner les mesures d'exécution prises par les cantons, mais aussi coordonner les activités des autorités fédérales.
- *Al. 5 :* les dispositions déterminantes pour les denrées alimentaires et les objets usuels ne figurent pas exclusivement dans la loi sur les denrées alimentaires, mais aussi dans toute une série d'autres lois fédérales. Il peut arriver que leur exécution se heurte à des problèmes de délimitation par rapport à la loi sur les denrées alimentaires ou à des doublons. Pour cette raison, l'al. 5 donne au Conseil fédéral la compétence de coordonner les principales lois intervenant dans l'exécution du domaine des denrées alimentaires et des objets usuels. Ces dernières années, il est apparu qu'un besoin de coordination existait également entre les organes de contrôle responsables de la loi sur les denrées alimentaires et les médecins cantonaux. Pour cette raison, la loi sur les épidémies du 18 décembre 1970<sup>70</sup> est également reprise dans le catalogue selon l'al. 5.

**Art. 43**            *Dispositions d'exécution du Conseil fédéral*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 37 LDAI, repris dans le projet de loi sans modification sur le fond.

**Art. 44**            *Dispositions et normes internationales harmonisées*

Vu la révision en cours de la LETC et les négociations entre la Suisse et la CE relatives à un accord sur les denrées alimentaires, il est important d'adapter les prescriptions techniques suisses au droit de nos principaux partenaires

---

<sup>69</sup> Cf. art. 64 ODAIUS.

<sup>70</sup> RS 818.101

commerciaux<sup>71</sup>. Pour les denrées alimentaires et les objets usuels, il s'agit du droit de la CE. Les al. 1 et 2 de l'actuel art 38 LDAI sont complétés afin qu'il soit clair que le mandat donné au Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution comprend également les dispositions et normes harmonisées sur le plan international (*al. 1 et 2*).

Selon l'*al. 3*, le Conseil fédéral peut, en ce qui concerne les dispositions et normes qu'il a déclarées applicables, habiliter l'office fédéral compétent à déterminer et mettre en vigueur, par voie d'ordonnance, la version valable, pour autant qu'il s'agisse de modifications d'ordre technique de moindre importance. Cette solution flexible permet d'adapter rapidement le droit suisse des denrées alimentaires aux réglementations techniques détaillées en constante évolution du droit des denrées alimentaires de la CE.

#### **Art. 45**            *Collaboration internationale*

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 38, al. 3, LDAI, repris tel quel dans le projet.

Par rapport à la situation actuelle, l'*al. 2* donne au Conseil fédéral la possibilité de reconnaître, dans une ordonnance, certains essais, inspections ou évaluations effectués à l'étranger, ainsi que les rapports ou certificats étrangers y relatifs. Au cas où la Suisse pourrait participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, il deviendrait, p. ex., indispensable de reconnaître en Suisse les autorisations accordées par les Etats membres de l'UE ou la Commission européenne, ainsi que analyses des risques remises par l'EFSA. Les processus politiques internes et les négociations avec la Commission européenne relatives à un accord sur les denrées alimentaires montreront si la Suisse souhaite vraiment cette participation et si la possibilité lui en sera accordée.

La formulation de l'*al. 3* correspond à la première phrase de l'actuel l'art 38, al. 4, LDAI.

L'*al. 4* s'inspire du libellé de l'actuel art. 38, al. 4 LDAI. Etant donné que la Commission de la CE, à l'appui de l'art. 46 du RE (CE) no 882/2004 et de l'accord bilatéral relatif aux échanges de produits agricoles<sup>72</sup>, procède à des inspections annuelles en Suisse pour s'assurer du respect du droit des denrées alimentaires, du droit relatif aux aliments pour animaux et des dispositions sur la santé des animaux, le service suisse concerné a le mandat de participer à ces inspections lorsque celles-ci s'effectuent dans le cadre des mesures prises en vue de l'ouverture du marché ou en vue du maintien à l'ouverture au marché.

L'*al. 5* institue une base légale qui permet aussi aux autorités suisses de participer à des inspections à l'étranger lorsque celles-ci s'effectuent en relation avec l'autorisation de pays ou d'entreprises importateurs.

---

<sup>71</sup> Cf. aussi l'art. 4, al. 2, LETC.

<sup>72</sup> RS 0.916.026.81

## Section 2 : Cantons

### **Art. 46**            *Contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels*

Les *al. 1 et 2* correspondent à l'actuel art. 40, al. 1, LDAI. Le partage des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les compétences des cantons ne sont pas modifiés par la nouvelle loi.

L'*al. 3* s'inspire de l'actuel art. 40, al. 6, LDAI. L'obligation d'accréditation imposée aux laboratoires privés chargés de l'analyse des échantillons par l'autorité de contrôle des denrées alimentaires constitue une nouveauté. Cette exigence découle de l'art. 5 du RE (CE) no 882/2004.

La formulation de l'*al. 4* s'inspire de l'actuel art. 40, al. 2, LDAI. L'obligation, pour les cantons, d'instituer des inspecteurs de l'eau bénéficiant d'une formation spécifique pour le contrôle de l'eau potable constitue une nouveauté.

Les *al. 5 et 6* sont repris des art. 39 et 40, al. 3, LDAI, sans modification.

### **Art. 47**            *Coordination et direction*

Pour autant que la Confédération ne prévoie rien d'autre, la coordination du contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, depuis la fabrication jusqu'à la distribution aux consommateurs, relève de la souveraineté des cantons (*al. 1*). Les cantons doivent notamment examiner si les contrôles vétérinaires et les contrôles de denrées alimentaires sont effectués de façon coordonnée et s'il n'y a pas de doublons, ni de lacunes.

Etant donné que le champ d'application de la législation sur les denrées alimentaires s'étend de la fabrication des denrées alimentaires et des objets usuels jusqu'à leur remise aux consommateurs, plusieurs cantons se sont demandés si, notamment pour les denrées alimentaires, une fusion des services vétérinaires et des services de denrées alimentaires ne pouvait pas produire des synergies et donc des économies. Plusieurs fusions de ce type ont déjà eu lieu (cantons : AG, ZG, FR, SG, etc.). L'*al. 2* précise que la LDAI ne s'oppose pas à de telles fusions. Cependant, il est important que le contrôle des denrées alimentaires reste sous la direction du chimiste cantonal et le contrôle vétérinaire sous la direction du vétérinaire cantonal. Ceci ne doit pas empêcher les cantons de placer ces contrôles sous la responsabilité d'une autre personne dans le même service (*al. 3 et 4*).

Les problématiques complexes rattachées aux deux domaines impliquent qu'ils soient sous la direction d'une personne capable de comprendre les décisions sur le plan scientifique et qui possède les connaissances de fond nécessaires, afin de pouvoir résoudre les problèmes en cas de crise. Les personnes qui souhaitent prendre la direction de ces domaines devront, à l'avenir également, suivre au préalable une formation spécifique (cf. art. 48 s).

La compétence qui a été attribuée aux cantons par la modification de la LDAI du 5 octobre 2007<sup>73</sup> de charger le vétérinaire cantonal, ou un vétérinaire désigné par le canton, du contrôle de la transformation de la viande, est maintenue.

L'*al. 5* correspond à la réglementation applicable aux services fédéraux de l'art. 45, al. 4.

---

<sup>73</sup> RO 2008 785 788; FF 2006 6337.

### **Section 3 : Exigences pour le personnel des organes de contrôle, formation et formation continue**

#### **Art. 48** *Exigences pour le personnel des organes de contrôle*

Cette disposition correspond au droit actuel (cf. art. 41, al. 1, LDAI).

Alors que l'*al. 2* correspond aussi au droit actuel (cf. art. 34, let. c LDAI), les al. 3 et 6 entendent accorder davantage de flexibilité aux autorités fédérales pour l'organisation des examens. L'autorité fédérale compétente doit notamment pouvoir comme jusqu'à présent, confier l'organisation des examens à une commission d'examen qu'elle a instituée (*al. 3*) et reconnaître des formations et des examens passés, p. ex., dans des universités ou d'autres institutions (*al. 6*). La compétence pour nommer les commissions d'examen ne doit plus relever du département compétent, comme jusqu'à présent, mais de l'instance fédérale compétente en la matière.

Cette ouverture est nécessaire parce que la Suisse s'est engagée à appliquer la reconnaissance réciproque des diplômes, certificats et autres titres, dans le cadre de l'accord de libre circulation conclu avec la CE<sup>74</sup>.

Si l'organisation d'un examen est confiée à une commission d'examen, le Conseil fédéral règle la procédure d'organisation de ces examens (*al. 4*).

Comme jusqu'à présent (cf. art. 41a, al. 3, LDAI actuel), il peut charger les cantons d'organiser les examens pour les personnes exerçant des fonctions spécifiques dans le cadre de l'exécution de la présente loi (*al. 5*).

### **Section 4 : Dispositions d'exécution spéciales**

#### **Art. 50** *Mise en garde publique*

Lorsque des denrées alimentaires ou des objets usuels non sûrs ont été distribués à un nombre indéterminé de consommateurs, les autorités d'exécution sont dans l'obligation d'agir, également dans le nouveau droit (*al. 1* ; art. 43, al. 1, LDAI actuel).

L'*al. 2* correspond à l'actuel art. 43, al. 3 LDAI. Il précise que l'information et l'indication de règles de comportement est l'affaire de la Confédération lorsque la santé de la population de plusieurs cantons est menacée. Pour empêcher la diffusion de messages contradictoires, il est important que la Confédération assure la coordination de l'information dès lors qu'un danger dépasse le cadre local.

S'agissant de l'information de la population, il y a lieu, en particulier, de respecter le principe de la proportionnalité. La diffusion d'informations par les médias est indiquée lorsqu'il y a un danger d'atteintes graves à la santé. Dans des cas moins graves, l'information peut, p. ex., être diffusée par le biais du site Internet de l'autorité compétente (*al. 3*).

Selon l'*al. 4*, les autorités d'exécution doivent prendre l'avis des fabricants, des importateurs, des distributeurs ou des vendeurs ainsi que des organisations de

---

<sup>74</sup> ALCP, RS 0.142.112.681

consommateurs avant d'informer la population (correspond à l'actuel art. 43, al. 2, LDAI). Ces auditions sont importantes parce que l'information du public par les autorités peut nuire à l'image de l'entreprise concernée ou même conduire à un effondrement des ventes. Lorsqu'un danger est imminent, une action immédiate est requise ; il est alors possible de passer outre les auditions.

L'art. 50 et l'art. 54, al. 1, let. c, ODAIOUs se complètent. L'art. 54, al. 1, let. c, ODAIOUs incombe une obligation d'informer également au fournisseur privé si la personne responsable doit s'attendre à ce que les denrées alimentaires ou les objets usuels importés, produits, transformés, traités ou remis par son établissement ont mis en danger la santé humaine, ou sont susceptibles de présenter un tel danger, et que ces denrées alimentaires ou objets usuels ne sont plus sous le contrôle immédiat de son établissement. Dans ces cas, les autorités d'exécution ne sont pas forcément obligées de procéder elles aussi à une information ; elles peuvent charger la personne responsable de la mise sur le marché d'informer la population (*al.5*). Les autorités d'exécution sont tenues de s'assurer que l'information est donnée de façon suffisamment claire et diffusée à suffisamment large échelle, afin d'exclure des atteintes à la santé. Si tel n'est pas le cas, les autorités d'exécution doivent se charger elles-mêmes d'informer la population.

#### **Art. 51**            *Collaboration de tiers*

Cette disposition correspond à l'actuel art. 43a LDAI.

### **Chapitre 5 : Financement**

#### **Art. 52**            *Répartition des tâches*

Le présent projet n'apporte aucune modification à la répartition des frais occasionnés par l'exécution de la LDAI. Selon l'*al. 1*, la Confédération et les cantons continueront d'assumer ces frais dans leurs domaines de compétence respectifs.

Par contre, l'*al. 2* est nouveau. Cette disposition correspond à l'art. 26 du RE (CE) no 882/2004 ; elle préconise que les cantons mettent à disposition les ressources financières nécessaires pour les contrôles officiels. Si la Suisse veut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE et, le cas échéant, supprimer les contrôles à la frontière avec la CE, elle doit mettre à disposition les ressources nécessaires afin de pouvoir effectuer les contrôles exigés par le droit de la CE.

La participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE implique qu'elle désigne des laboratoires de référence qui collaborent avec ceux de la CE. Ces laboratoires veillent à ce que les informations transmises par les laboratoires communautaires de référence soient communiquées à l'autorité compétente et aux laboratoires nationaux officiels (art. 33, al. 1, let. a et d, du RE (CE) no 882/2004). L'exploitation de ces laboratoires de référence implique encore d'autres tâches spéciales. Ils doivent, p. ex., coordonner, dans leur domaine de compétence, les activités des laboratoires nationaux officiels ainsi que, le cas échéant, procéder à des tests comparatifs entre les différents laboratoires nationaux officiels et apporter l'assistance scientifique et technique nécessaire aux autorités

compétentes (cf. art. 33, al. 2, let. b, c, e et f, du RE (CE) no 882/2004). Comme la Confédération a aussi intérêt à ce que la Suisse participe aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE, l'*al.* 3 précise qu'elle assure des contributions aux cantons pour les dépenses résultant des tâches spéciales.

### **Art. 53** *Emoluments*

Le principe selon lequel les contrôles de denrées alimentaires sont exempts d'émoluments est maintenu dans le nouveau droit (*al.* 1).

L'*al.* 2 énumère les exceptions à l'exemption d'émoluments.

La *lettre a* de l'*al.* 2 s'inspire de l'actuel art. 45, al. 2, let. c, LDAI. La pratique a montré que l'obligation de prélever des émoluments pour chaque contestation a eu pour effet que les autorités de contrôle ont renoncé à dénoncer les infractions à la loi. Les émoluments étaient souvent disproportionnés par rapport à l'état de fait et ne favorisaient certainement pas les bons rapports entre le contrôle des denrées alimentaires et les intéressés. Le présent projet prévoit que les autorités de contrôle ne prélèvent un émolument que lorsque les infractions à la loi sont manifestement contraires aux buts de la LDAI, à savoir la protection de la santé et la lutte contre la tromperie en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels. La réglementation proposée devrait avoir pour conséquence que les cantons comptant peu de contestations en auront plus. Les grandes différences relatives au nombre de contestations dans chaque canton devraient donc s'estomper de façon proportionnelle.

Conformément au principe de qui fait paie, la *let.* b permet de ne pas percevoir d'émolument lors d'une première contestation ; un émolument est cependant perçu en cas de contestations répétées et de suivi.

Les *lettres c et d* correspondent à l'actuel art. 45, al. 2, let. a et a<sup>bis</sup>.

Les contrôles à la frontière entre la Suisse et l'UE ont été supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les denrées alimentaires d'origine animale. Depuis cette date, les autorités fédérales ne contrôlent les denrées alimentaires d'origine animale provenant d'Etats tiers plus qu'aux aéroports de Genève et de Zurich. Les denrées alimentaires d'origine animale importées en Suisse par le biais de ces aéroports peuvent librement accéder au marché intérieur européen. Par conséquent, ces deux aéroports constituent une frontière extérieure du marché intérieur européen. Dans le cadre de l'accord bilatéral en matière vétérinaire<sup>75</sup>, la Suisse a convenu avec la CE que les contrôles effectués par les autorités fédérales correspondent aux standards des contrôles effectués aux frontières extérieures de la CE. Ceci implique aussi que les émoluments minimaux prévus par la CE sont prélevés pour ces contrôles<sup>76</sup>. La base légale nécessaire se trouve à l'*al.* 2, *let.* e.

La *lettre f* de l'*al.* 2 s'inspire de l'actuel art. 45, al. 2, let. d. La restriction selon laquelle des émoluments ne peuvent être prélevés pour des prestations et des contrôles particuliers non effectués d'office que s'ils ont occasionné plus de travail

---

<sup>75</sup> Décision n° 1/2008 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

<sup>76</sup> Cf. art. 27 du RE (CE) 882/2004.

que les contrôles habituels, n'est pas maintenue. Si la Suisse veut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE, les autorités de contrôle doivent disposer de ressources suffisantes pour pouvoir effectuer les contrôles exigés par le droit de la CE. Vu le manque de ressources qui se dessine à l'horizon, il n'est pas envisageable de réaliser les prestations et les contrôles particuliers requis par des tiers sans prélever d'émoluments. Dans ce même ordre d'idées, l'émission de certificats d'exportation est également soumise à un émolument.

La *let. g* de l'*al. 2* correspond à l'actuel art. 45, al. 2, *let. e*, LDAI sur le fond, mais la formulation est plus logique.

L'*al. 3* correspond à l'art. 45, al. 3, LDAI actuel.

## Chapitre 6 : Traitement des données

### **Art. 54** *Traitement et échange des données personnelles et autres*

Les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent pouvoir compter sur l'échange réciproque des informations afin de pouvoir assurer l'exécution de la loi. Si des problèmes surgissent dans une entreprise qui fabrique des produits pour toute la Suisse, les autorités cantonales doivent en informer les autorités fédérales afin que des mesures puissent être prises, le cas échéant à grande échelle.

Le traitement de données portera parfois aussi sur des données sensibles, particulièrement celles concernant la santé ainsi que les sanctions administratives ou pénales (cf. art. 3, *let. c*, LPD). Des données sensibles sont traitées lorsque des symptômes de maladies tels que des empoisonnements alimentaires se manifestent, ou en présence de réactions allergiques à certaines denrées alimentaires ou à certains cosmétiques, et surtout par rapport à des sanctions administratives ou pénales.

La loi fédérale sur la protection des données (LPD)<sup>77</sup> prévoit en son art. 17 que les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale. Les *al. 1 et 2* fournissent précisément cette base. Seuls sont autorisés les traitements de données en relation avec la législation sur les denrées alimentaires.

L'*al. 3* habilite le Conseil fédéral à régler les modalités relatives à la forme et au contenu du traitement et de l'échange de données.

Conformément à l'*al. 4*, le Conseil fédéral peut prévoir un échange de données avec d'autres organisations ou personnes si cela est nécessaire à l'exécution de la loi. La fabrication de denrées alimentaires et d'objets usuels est une activité complexe et exigeante qui peut englober plusieurs domaines de compétences. Les vétérinaires cantonaux, les offices de l'agriculture, Swissmedic, la police locale du commerce et de nombreuses autres instances officielles peuvent être impliqués. Par ailleurs, les autorités fédérales collaborent avec les associations industrielles et les organisations de consommateurs.

Il est prévu que les données fédérales et cantonales nécessaires à l'accomplissement des tâches soient traitées dans le cadre d'un système uniformisé (art. 56). Une base légale est nécessaire pour permettre la consultation des données par chacune des

---

<sup>77</sup> RS 235.1

autorités concernées (art. 19, al. 3, LPD). Le Conseil fédéral est chargé de régler les modalités de la consultation des données (al. 5).

L'al. 6 précise que l'art. 21 LETC est applicable à l'entraide administrative à titre de *lex generalis*, mais l'art. 54 le complète par des dispositions spécifiques.

**Art. 55**            *Echange de données avec l'étranger et avec des organisations internationales*

Si la Suisse veut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, une collaboration n'est pas seulement nécessaire à l'intérieur du pays, mais aussi avec les autorités étrangères. Une information rapide est indispensable au cas où des problèmes surgiraient dans l'UE ou aux frontières extérieures de l'UE. Il faut partir de l'idée qu'à l'avenir les mises en garde publiques (cf. art. 50) proviendront souvent d'informations reçues par le biais des systèmes d'alerte rapide RASFF et RAPEX de la CE. L'al. 1 habilite le Conseil fédéral à régler les modalités en cette matière.

Les données sensibles ne doivent pas être transmises à l'étranger. La question de savoir si une entreprise a fait l'objet de sanctions administratives ou pénales ne représente qu'exceptionnellement un intérêt pour la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. Dans les cas graves, on peut toujours avoir recours aux instruments usuels de l'entraide judiciaire. Cependant, si la Suisse s'est engagée en vertu du droit international à mettre à disposition de telles données, l'accord international prime le droit suisse. La deuxième condition qui doit être réalisée à cet effet est que la mesure doit être absolument indispensable pour parer à un danger immédiat pour la vie ou la santé, ce qui correspond à la clause générale de police applicable à tout le droit suisse (al. 2).

En ce qui concerne la communication transfrontalière de données, l'article 6 de la loi sur la protection des données demeure réservé. Les explications données pour l'art. 54, al. 6 s'appliquent par analogie au rapport existant entre l'art. 50 et les dispositions sur l'entraide administrative internationale contenues dans l'art. 22 LETC (al. 3).

**Art. 56**            *Système d'information central*

Une banque de données centrale que toutes les autorités d'exécution peuvent consulter est nécessaire à une exécution adaptée à l'époque actuelle. La Confédération assurera le financement de ce système et les cantons pourront l'utiliser, gratuitement pour l'instant, dans le cadre de leurs tâches d'exécution. Les cantons sont cependant tenus d'élaborer des dispositions de protection des données équivalentes pour leur domaine et de désigner un organisme chargé de veiller au respect des dispositions en question.

## **Chapitre 7 : Dispositions pénales et voies de droit**

### **Section 1 : Dispositions pénales**

**Art. 57**            *Délits et crimes*

Les dispositions pénales ont été adaptées à la nouvelle terminologie et à la nouvelle partie générale du Code pénal (CP) lors de la révision de la loi sur les denrées

alimentaires dans le cadre de la politique agricole 2011<sup>78</sup>. Elles sont reprises pour une large part dans le présent projet. Cependant, comme la législature n'a pas souhaité subdiviser les denrées alimentaires en produits nutritifs et en « produits plaisir », ceux-ci (cf. let. a et b de l'art. 47 LDAI) sont regroupés sous la let. a

Comme dans le droit actuel, l'al. 4 garantit que l'information spontanée des autorités et de la population peut constituer un motif de réduction de peine.

La partie spéciale du code pénal a elle aussi été modifiée depuis l'élaboration du message accompagnant l'actuelle loi sur les denrées alimentaires<sup>79</sup>. Les éléments constitutifs de la falsification de marchandises ainsi que de la mise sur le marché, de l'importation et de la prise en dépôt de marchandises falsifiées ont été regroupés dans le nouvel art. 155 CP<sup>80</sup> dont l'intitulé est « Falsification de marchandises ». Il n'y a toutefois pas eu de modifications sur le fond.

L'art. 155 CP, l'escroquerie au sens de l'art. 146 CP et le titre 8 du CP (crimes ou délits contre la santé publique) sont en concurrence avec les crimes et les délits prévus par la LDAI. Si le bien protégé est identique, ce qui doit être examiné de cas en cas, le CP prime. Une concurrence vraie est toutefois possible, notamment avec l'art. 155 CP.

#### **Art. 58**            *Contraventions*

La plupart des éléments constitutifs de contraventions ont également été repris sans modifications. La let. d relative à l'interdiction d'importer des médicaments vétérinaires a été supprimée parce que cette infraction est aujourd'hui réglementée dans la législation sur les produits thérapeutiques<sup>81</sup>. Les let. f (refus de fournir les informations exigées aux autorités d'exécution) et h (infractions aux dispositions relatives à la remise de boissons alcooliques) sont nouvelles.

La let. i se réfère à l'actuelle let. k ; elle couvre désormais aussi la publicité et la présentation de denrées alimentaires Elle englobe également les objets usuels.

Afin de laisser plus de place au principe de l'opportunité, il doit être possible de renoncer à la poursuite pénale dans des cas de peu de gravité. Certains cantons n'ont jamais appliqué cette disposition jusqu'à ce jour.

#### **Art. 59**            *Infractions commises dans une entreprise, faux dans les titres*

Les art. 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA, RS 313.0) sont applicables aux infractions commises dans les entreprises. En parallèle, les nouvelles dispositions sur la responsabilité de l'entreprise le sont également (art. 102 s CP). Comme la partie générale du CP est applicable de toute manière, ceci ne doit pas être mentionné spécialement.

---

<sup>78</sup> RO 2008 785 788; FF 2006 6337

<sup>79</sup> FF 1989 893

<sup>80</sup> RS 311.0

<sup>81</sup> Cf. art. 86 ss de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, RS 812.21).

**Art. 60** *Poursuite pénale*

La poursuite pénale incombe aux cantons, sauf en ce qui concerne l'importation, l'exportation et la réexportation ; ces domaines sont de la compétence des autorités fédérales. Alors que, jusqu'à présent, la poursuite pénale était de la compétence exclusive de l'Administration des douanes (art. 50, al. 2, LDAI), le service vétérinaire de frontière doit dorénavant également pouvoir effectuer les actes de poursuite pénale dans son domaine de compétence (art. 46, al. 5 OITE). Le Conseil fédéral règle les domaines de compétence de l'Administration fédérale des douanes et de l'Office vétérinaire fédéral dans le cadre de sa compétence d'organisation fondée sur la loi fédérale du 21 mars 1997<sup>82</sup> sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

**Section 2 : Voies de droit**

**Art. 61** *Procédure d'opposition*

A la différence de la procédure générale prévue par la loi fédérale du 20 décembre 1968<sup>83</sup> sur la procédure administrative (PA), la procédure relative aux décisions et mesures prises dans le cadre du droit des denrées alimentaires commence toujours par une opposition. Celle-ci doit être adressée à l'autorité de décision.

Cette disposition est impérative et prime le droit cantonal le cas échéant.

**Art. 62** *Procédure de recours cantonale*

Les cantons doivent prévoir au moins une instance de recours intervenant suite à la procédure d'opposition. Si cette instance est la dernière à statuer avant le Tribunal fédéral, il doit s'agir d'un tribunal supérieur indépendant (art. 86, al. 2, de la loi fédérale du 17 juin 2005<sup>84</sup> sur le Tribunal fédéral, LTF).

Il est possible de renoncer à l'actuel al. 1 car il s'agit d'une évidence qui n'a pas besoin d'être réglementée expressément dans la loi sur les denrées alimentaires

**Art. 63** *Procédure fédérale*

Si la décision a été rendue par une autorité fédérale, le Tribunal administratif fédéral doit être saisi après la procédure d'opposition (art. 31 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005<sup>85</sup> sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF).

**Art. 64** *Délais*

Le projet prévoit des délais d'opposition et de recours de dix jours chacun, ce qui est nouveau. La pratique a montré qu'un délai de cinq jours est trop court pour rédiger un acte juridique ; celui-ci ne peut pas être motivé convenablement en cinq jours. Le délai bref avait surtout été justifié par la péremption rapide des marchandises. Avec les méthodes de conservation actuelles, ce danger ne subsiste plus que pour des

---

<sup>82</sup> RS 172.010

<sup>83</sup> RS 172.021

<sup>84</sup> RS 173.110

<sup>85</sup> RS 173.32

denrées alimentaires périssables particulièrement rapidement et dans ce cas, même un délai de cinq jours est trop long.

**Art. 65** *Effet suspensif et mesures provisionnelles*

Normalement, le recours a un effet suspensif, ce qui signifie que la décision ne peut pas être exécutée. Par contre, il est indispensable que, justement en droit des denrées alimentaires, les consommateurs puissent être protégés immédiatement contre des denrées alimentaires ou des objets usuels qui ne sont pas sûrs. Dans ce cas, l'autorité de décision peut retirer l'effet suspensif d'une opposition ou d'un recours dans la décision même, moyennant une brève motivation (*al. 1*). Le recourant a bien la possibilité de demander la restitution de l'effet suspensif, mais la décision reste exécutoire jusqu'à la décision relative à l'effet suspensif rendue par l'instance supérieure

L'*al. 2* permet aux autorités de décision et de recours de prendre des mesures provisionnelles pour la protection de la santé ou la protection contre la tromperie, même si une opposition ou un recours ont un effet suspensif.

## **Chapitre 8 : Dispositions finales**

**Art. 66** *Abrogation du droit en vigueur*

La LDAI actuelle doit être abrogée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

**Art. 67** *Modification du droit en vigueur*

*1. Modification de la loi du 22 mars 1991<sup>86</sup> sur la radioprotection*

Avant la catastrophe de Tchernobyl, le droit des denrées alimentaires ne contenait ni valeurs de tolérance ni valeurs limites d'immiscions pour les nucléides radioactifs. C'est pourquoi, dans le cadre de la consultation relative à la loi sur la radioprotection en 1991, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de fixer ces valeurs. Après l'entrée en vigueur de cette loi, les valeurs de tolérance et les valeurs limites ont été introduites dans l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants.

Dans le cadre du présent projet de loi, la réglementation relative aux nucléides radioactifs doit également être harmonisée avec le droit de la CE. Etant donné que le droit de la CE ne prévoit pas de concentrations maximales pour tous les nucléides radioactifs, l'art. 18 de la loi sur la radioprotection et sa formulation impérative sont en contradiction avec l'harmonisation du droit suisse avec le droit de la CE. Cet article doit donc être supprimé.

La suppression de cette disposition, sans rien pour la remplacer, conduirait toutefois à une lacune en matière de surveillance des imitations provenant d'installations suisses. Les valeurs de tolérance basses, telles qu'elles ont été fixées jusqu'à présent, représentent un instrument utile et sensible pour l'évaluation des imitations et constituent la base légale pour une optimisation. C'est pourquoi, le Conseil fédéral sera habilité à fixer les valeurs limites d'immiscions pour des secteurs environnementaux. Celles-ci doivent être fixées à des niveaux tels que les imitations

---

<sup>86</sup> RS 814.50

inférieures à ces valeurs ne menacent pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques et de l'expérience dont on dispose, les êtres humains, les animaux ou les plantes, ni leurs biocénoses et leurs biotopes.

A l'avenir, la loi sur la radioprotection contiendra un renvoi à la législation sur les denrées alimentaires pour la fixation des concentrations maximales de nucléides radioactifs dans les denrées alimentaires. Elle ne contiendra plus de dispositions propres en la matière.

## *2. Modification de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>87</sup> sur les épizooties*

Conformément à l'art. 60, le délai d'opposition est également rallongé à 10 jours dans la loi sur les épizooties.

### **Art. 68**      *Dispositions transitoires*

A l'avenir, le tabac ne sera plus réglementé dans la loi sur les denrées alimentaires<sup>88</sup>. Une nouvelle loi sur le tabac est actuellement en cours d'élaboration. Comme il n'est pas certain que la nouvelle loi sur le tabac pourra entrer en vigueur en même temps que la nouvelle LDAI, une disposition transitoire doit prévoir que la LDAI actuelle reste applicable au tabac et ce, jusqu'à ce qu'elle soit abrogée par l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur le tabac.

### **Art. 69**      *Référendum et entrée en vigueur*

Cette disposition contient la formulation habituelle. Avant que la nouvelle loi puisse entrer en vigueur, l'ensemble des dispositions d'exécutions doivent être retravaillées et adaptées, le cas échéant, à un accord sur les denrées alimentaires avec la CE.

## **3. Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Comme souligné sous ch. 1.6 un des objectifs poursuivi par la proposition de nouvelle LDAI est le renforcement des compétences relevant de la Confédération dans les domaines de la recherche, de la coordination entre autorités d'exécution et des relations internationales.

En outre, la Confédération doit pouvoir recueillir et étudier les données scientifiques qu'exigent l'application et le développement de la présente loi, effectuer des études seule ou en collaboration avec les cantons et ce dans le but de surveiller le marché et l'exécution de la présente loi et collaborer à la formation et à la formation continue des organes de contrôle.

Ces mesures doivent permettre à la Suisse – dans un deuxième temps – de participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE et, par voie de conséquence, d'abandonner les contrôles à la frontière pour les produits importés de l'UE ou de l'EEE.

---

<sup>87</sup> RS 916.40

<sup>88</sup> Cf. commentaire de l'art. 4, let. f.

La mise en place ou l'application de ces tâches, qu'elles soient nouvelles ou renforcées, nécessitera de nouvelles ressources de nature financière et dans le domaine du personnel dans les domaines suivants :

- L'exploitation de laboratoires de référence selon l'art. 42, al. 4 entraînera des dépenses de l'ordre de 500 000 francs pour la Confédération. Environ 20 thèmes spécifiques sont à attribuer ; la Confédération mettra 25 000 francs à la disposition d'un domaine (cf. art. 52).
- Les laboratoires de référence sont placés sous la responsabilité des autorités fédérales ; leur activité doit être coordonnée (contrats, attribution de mandats, rapports annuels, etc.) Les autorités fédérales assureront le rôle d'interface entre la Commission européenne et les laboratoires de référence nationaux<sup>89</sup> Un poste supplémentaire est nécessaire à cet effet.
- Se fondant sur l'art. 46 du RE (CE) no 882/2004, la Commission européenne effectue des inspections dans les pays tiers qui fournissent des denrées alimentaires à la CE afin de vérifier la concordance des dispositions légales de ces pays avec celles du droit communautaire et d'examiner leurs systèmes respectifs de sécurité des denrées alimentaires. Ces inspections concernent également la Suisse, à raison de deux à trois inspections par année. L'organisation de ces inspections est coûteuse ; elle requiert un important travail de préparation et un suivi intensif. Les carences observées doivent être rectifiées sans délai faute de quoi les exportations de l'UE risquent de se limiter à l'espace UE. Si la Suisse entend continuer à exporter des denrées alimentaires à vers l'UE, elle doit mettre les ressources nécessaires à disposition pour permettre la tenue des inspections et en tirer les conséquences. D'après les expériences déjà effectuées, la prise en charge organisationnelle et technique des inspections équivaut à deux postes à temps complet.

Le coût du système d'information central prévu à l'art. 56 ne pourra être chiffré que lorsque l'on connaîtra les données à saisir, les modalités d'accès au système (personnel) et la manière dont celui-ci fonctionne. Une demande sera adressée le moment voulu au Conseil informatique de la Confédération CID.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Comme indiqué sous 3.1, la Confédération supportera à hauteur de 25 000 francs des laboratoires qui proposeront leurs services en tant que laboratoires de référence. Il n'est pas encore possible de prévoir l'ampleur des coûts supplémentaires dus à l'exploitation des laboratoires de référence qui incomberont aux cantons. Au cas où les contributions de la Confédération ne suffiraient pas à couvrir l'ensemble, la partie incombant aux cantons devrait néanmoins rester limitée.

Le financement du système d'information central tel qu'il est prévu à l'art. 52 sera pris en charge par la Confédération. Les cantons pourront s'en servir gratuitement. Par contre, ils devront garantir la protection des données sur le plan intercantonal et régler les accès en ligne. Ces activités supplémentaires ne devraient pas occasionner des coûts importants pour les cantons.

---

<sup>89</sup> Tâches des laboratoires de référence: cf. commentaire de l'art. 52.

En résumé, on peut dire que la présente révision n'occasionnera pas de coûts supplémentaires importants pour les cantons et les communes. Par contre, ce serait le cas si la Suisse – dans un deuxième temps - parvenait à conclure un accord sur les denrées alimentaires et les objets usuels avec la CE. Les dépenses supplémentaires auraient toutefois pour corollaire une amélioration de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que d'importants avantages économiques pour la Suisse. Si un tel accord devait être conclu avec la CE, un message distinct sera soumis au Parlement.

### **3.3 Conséquences économiques**

#### **3.3.1 Nécessité et latitude de l'activité de l'Etat**

La révision de la LDAI est rendue nécessaire, d'une part, parce que la Suisse souhaite participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE ainsi qu'au marché intérieur européen, ce qui implique qu'elle doit reprendre l'acquis communautaire en la matière, et, d'autre part, parce que le droit suisse des denrées alimentaires doit être adapté le plus possible au droit de la CE, au cas où le principe du « Cassis de Dijon » serait introduit unilatéralement dans le cadre de la révision de la LETC. De plus, la révision de la LDAI est également nécessaire parce que la Suisse souhaite maintenir l'équivalence, reconnue par la Commission européenne, de ses prescriptions d'hygiène relatives aux denrées alimentaires d'origine animale avec le droit de la CE. Enfin, une législation des denrées alimentaires adaptée au droit de la CE est également la condition pour qu'il n'y ait pas d'entraves techniques inutiles au commerce de marchandises avec les Etats de l'UE et de l'EEE. De telles entraves provoquent une augmentation des prix et la Suisse ne pourrait pas suffisamment baisser son niveau des prix, déjà élevé à ce jour, pour atteindre celui des états voisins (cf. aussi ch. 1.2.1 plus haut).

#### **3.3.2 Conséquences pour les différents groupes de la société**

La LDAI a pour but de protéger les consommateurs. A cet effet, sa révision comporte des avantages, notamment sur le plan de la sécurité des denrées alimentaires et des produits. Contrairement au droit actuel, le principe de précaution est maintenant expressément mentionné. L'introduction de l'interdiction de la tromperie pour les objets usuels et l'inclusion des eaux de douche et de baignade dans le champ d'application de la loi améliorent aussi le niveau de protection dans ces domaines. La suppression des entraves au commerce constitue également un avantage pour les consommateurs en ce sens qu'elle facilitera le commerce des marchandises avec l'UE et fera donc baisser les prix.

Le projet de loi ne comporte guère d'obligations supplémentaires à charge des fabricants de denrées alimentaires et d'objets usuels. Certaines obligations déjà prévues dans des ordonnances sont maintenant introduites dans la loi. Par ailleurs, plusieurs compétences de réglementation sont attribuées au Conseil fédéral ; il peut en faire usage, mais n'y est pas obligé. La question de savoir s'il en fera usage et comment il le fera dépend des négociations entre la Suisse et la CE relatives à un accord sur les denrées alimentaires. Les cercles de personnes concernées auront la possibilité de s'exprimer avant l'adoption des dispositions d'exécution en question.

### **3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble**

Hormis les dispositions d'exécution qui se trouvent dans des ordonnances, les dispositions du présent projet de loi n'auront guère d'effets pour l'économie dans son ensemble. Par contre, si le Conseil fédéral fait usage de ses compétences de réglementation, le projet présente un gros potentiel sur le plan économique. L'adaptation des prescriptions techniques suisses à celles de la CE a pour effet que les produits fabriqués conformément aux prescriptions de la CE pourront accéder au marché suisse beaucoup plus facilement. Ceci est d'autant plus important que 82 % des importations de la Suisse proviennent de la CE.

En lien avec une possible suppression des contrôles à la frontière avec l'UE ainsi qu'avec une possible diminution voire même une suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives dans le cadre de l'OMC, la pression sur la concurrence et les possibilités d'exportation pourraient s'accroître. Dans la mesure où elle est renforcée par d'autres mesures de libéralisation, p. ex., sur le plan tarifaire, la réduction des entraves techniques au commerce avec l'UE peut conduire à l'avenir à une concurrence intensifiée et à des prix plus bas pour les denrées alimentaires. Si les produits en libre circulation dans la CE peuvent également être mis sur le marché en Suisse, les obstacles à la mise sur le marché seront réduits pour les nouveaux fournisseurs et l'intensité de la concurrence sera influencée positivement. Le nombre de concurrents constitue un facteur déterminant pour les prix. Dans une petite économie comme celle de la Suisse, ce nombre peut être augmenté de la façon la plus simple et la plus rapide par une ouverture transfrontalière.

### **3.3.4 Réglementations possibles**

Si le projet d'adapter la LDAI au droit de la CE était abandonné, la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE serait alors exclue. Des exigences techniques différentes pour les produits conduiraient à des entraves au commerce et consolideraient le statut d'île des prix élevés de la Suisse au cœur de l'Europe. Une application autonome et limitée au contenu pourrait atténuer quelque peu ces inconvénients, mais elle empêcherait la conclusion d'un accord sur les denrées alimentaires et les objets usuels avec la CE. A plusieurs reprises, la Commission européenne a signalé à la Suisse que l'examen, à chaque modification du droit communautaire, de l'équivalence des normes suisses par rapport à celles, déterminantes, de la CE ne serait plus possible à l'avenir.

### **3.3.5 Aspects pratiques de l'exécution**

La présente révision n'a pas de conséquences sur les compétences en matière d'exécution. Le système actuel reste applicable ; il a fait ses preuves. En raison des relations étroites entre la Suisse et la CE, il faudra toutefois que les offices fédéraux chargés de la surveillance de l'exécution veillent de plus en plus à ce que l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires soit effectuée selon des critères uniformisés à l'échelle nationale et à ce que, si la Suisse devait participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de la CE, les décisions rendues dans ce cadre puissent être mises en œuvre à temps en Suisse.

## **4. Liens avec le programme de la législature et le plan financier**

Un accord de libre-échange avec la CE dans le secteur agroalimentaire est annoncé comme un des objectifs dans le message du 23 janvier 2008<sup>90</sup> sur le programme de la législature 2007-2011 et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008<sup>91</sup> relatif à ce même programme de législature.

## **5. Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Selon l'*art. 118, al. 2, Cst.*, la Confédération légifère sur « l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé ». La Confédération a donc la compétence de légiférer dans l'ensemble de ce domaine.

En matière de protection de la santé, la LDAI modifiée englobera aussi les eaux de douche et de baignade. Au cours des vingt dernières années, les cas de légionellose survenus dans des systèmes de douche mal entretenus sont devenus plus fréquents. Ils peuvent mener au décès des personnes atteintes. Par ailleurs, les autorités cantonales d'exécution exigent depuis un certain temps déjà des bases uniformisées pour le contrôle des piscines. Le présent projet de loi en tient compte. Les eaux de surface naturelles (rivières et lacs) ne font pas partie du champ d'application.

Le but de la LDAI n'est pas seulement de protéger les consommateurs contre des denrées alimentaires et des objets usuels qui pourraient mettre leur santé en danger, mais aussi contre la tromperie. A cet effet, l'interdiction de la tromperie sera aussi applicable dorénavant à certains objets usuels. La base constitutionnelle correspondante se trouve à l'*art. 97, al. 1, Cst.* Par ailleurs, les prescriptions destinées à protéger contre des informations fallacieuses qui pourraient conduire à une atteinte à la santé (p. ex., indication d'un facteur de protection plus élevé qu'en réalité pour une crème solaire) peuvent aussi être fondées directement sur l'*art. 118, al. 2, Cst.*

L'*art. 105 Cst.* (alcool) faisait déjà partie des bases constitutionnelles de la LDAI. Le projet n'y change rien.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

#### **5.2.1 Union européenne**

Le but de la révision totale de la LDAI est de rétablir la compatibilité la plus complète possible du droit suisse avec le droit européen. Ceci doit permettre la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits de la CE, ainsi que l'importation et l'exportation de denrées

---

<sup>90</sup> FF 2008 806 825

<sup>91</sup> FF 2008 8549

alimentaires et d'objets usuels sans obstacles douaniers, ni entraves au commerce. La réalisation de ces objectifs dépend de la suite des négociations avec la CE. Si ces négociations sont fructueuses, il est imaginable que la réglementation actuelle relative aux denrées alimentaires d'origine animale, pour lesquelles les contrôles frontaliers ont été supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2009, sera étendue à l'ensemble des denrées alimentaires et des objets usuels. En contrepartie, la Suisse devrait garantir que les denrées alimentaires et les objets usuels en provenance d'états tiers et introduits dans le pays par le biais des aéroports de Genève et de Zurich correspondent pleinement au droit de la CE.

Lors de la révision totale des ordonnances dans le domaine des denrées alimentaires en 2005, on a constaté qu'une révision de la loi était nécessaire pour permettre une reprise totale du droit de la CE. Il y a des différences entre la Suisse et la CE qui ne peuvent être supprimées que par des modifications de la loi. La plus évidente a trait à la définition même de la denrée alimentaire qui est actuellement très différente de celle du droit de la CE. Le présent projet de loi supprime ces différences.

### **5.2.2 Codex Alimentarius**

Comme mentionné sous ch. 1.1.2.4, les standards du Codex Alimentarius n'ont pas un caractère obligatoire. Déjà en droit actuel, le Conseil fédéral doit toutefois tenir compte des recommandations internationales lorsqu'il édicte des dispositions d'exécution (art. 38, al. 1, LDAI). Le présent projet de révision maintient ce principe (art. 44, al. 1). Les standards du Codex Alimentarius sont importants pour le droit suisse des denrées alimentaires, particulièrement dans les domaines pour lesquels il n'y a pas de droit communautaire harmonisé. Comme les principes de sécurité des denrées alimentaires ont été harmonisés dans le RE (CE) no 178/2002, ceci concerne surtout les aspects techniques qui doivent être réglés dans une ordonnance.

### **5.2.3 Forme de l'acte à adopter**

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet ne contient que les dispositions les plus importantes du droit des denrées alimentaires ainsi que les droits et obligations des consommateurs et des fabricants de denrées alimentaires. Ces dispositions doivent donc être édictées en respectant la procédure législative normale.

## **6. Délégations des compétences législatives**

Afin que le droit suisse des denrées alimentaires puisse être adapté de manière rapide et efficace au droit de la CE en cas de besoin, le projet de loi contient de nombreuses délégations. C'est la seule manière d'assurer la transposition de prescriptions souvent très détaillées en droit suisse. Contrairement aux Etats membres de l'UE pour lesquels les dispositions figurant dans des règlements sont applicables sans transposition, la Suisse doit aussi transposer ces règlements dans

son droit national. Dans de nombreux secteurs techniques, ceci pourra être effectué sous forme de renvois. Cependant, il y a encore suffisamment de dispositions qui devront être reprises plus ou moins mot à mot, particulièrement en lien avec les directives de la CE.

Par rapport au droit actuel, les dispositions de délégation sont modifiées ou complétées comme suit :

Les art. 7-9 et 16 constituent la base légale pour les dispositions sur la sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'ODAIU qui, de son côté, délègue de nombreux détails au département. C'est notamment sur cette base qu'ont été édictées l'ordonnance sur l'hygiène, l'ordonnance du DFI du 26 juin 1995<sup>92</sup> sur les substances étrangères et les composants, l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005<sup>93</sup> sur les objets et matériaux et l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. La question de savoir si, dans le cadre des travaux de révision des ordonnances à effectuer, ces ordonnances du DFI doivent être laissées en leur structure actuelle ou si elles doivent être adaptées à la structure de l'ordonnance de la CE, est encore ouverte à l'heure actuelle (cf. ch. 1.7 plus haut).

Art. 12 : la procédure d'autorisation et l'obligation d'annoncer constituent des éléments essentiels en droit de la CE. La réglementation des exceptions est déléguée au Conseil fédéral. Pour ce faire, il s'orientera sur le droit européen.

Art. 13 : le Conseil fédéral peut également fixer des exceptions en matière d'étiquetage.

Art. 14 : cette disposition constitue la base légale pour toutes les prescriptions relatives à l'étiquetage ; les principes sont fixés dans l'ODAIU et les détails dans l'ordonnance sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires.

Art. 15 : cette disposition attribue la compétence de réglementer la consommation d'alcool, particulièrement pour les jeunes, au Conseil fédéral.

Art. 17 : cette disposition contient des délégations similaires pour les objets usuels.

Art. 21 : les dispositions fondées sur cette délégation reposent largement sur les connaissances scientifiques obtenues dans le cadre du Codex Alimentarius ou de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

L'autocontrôle au sens de l'art. 25 constitue une disposition centrale pour un droit des denrées alimentaires moderne. Là aussi, les obligations précises qui en découlent doivent être déterminées par le Conseil fédéral.

Dans les art. 29 à 32, le législateur attribue la compétence de réglementer le contrôle cantonal des denrées alimentaires effectué conformément au RE (CE) no 882/2004, au Conseil fédéral.

La délégation prévue dans l'art. 42 a pour but d'assurer une coordination des différents contrôles, afin d'éviter que certaines entreprises soient contrôlées pour des aspects semblables par trois organes différents en même temps.

L'art. 45 habilite le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux dans les limites de ses compétences, particulièrement en ce qui concerne les évaluations de conformité.

---

<sup>92</sup> RS 817.021.23

<sup>93</sup> RS 817.023.21

Les art. 54 à 56 attribuent la compétence d'édicter des dispositions complémentaires en matière de protection des données au Conseil fédéral.