

Révision du droit sur les denrées alimentaires : projet « Largo »

1. Contexte

Le 20 juin 2014, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI). Par rapport au droit en vigueur, cette loi apporte notamment les nouveautés suivantes :

- reprise de la notion de denrée alimentaire et d'autres définitions de l'UE (comme celle de la mise sur le marché) ;
- instauration de l'interdiction de la tromperie pour les objets et matériaux et pour les produits cosmétiques ;
- traçabilité obligatoire non seulement pour les denrées alimentaires, mais aussi désormais pour les objets et matériaux (qui entrent en contact avec les denrées alimentaires), les produits cosmétiques et les jouets ;
- inscription explicite du principe de précaution ;
- abandon du concept des valeurs limites et des valeurs de tolérance au profit des quantités maximales : il n'y a plus de séparation stricte entre les valeurs dont le dépassement peut mettre en danger la santé et celles qui concrétisent les bonnes pratiques de fabrication, c'est-à-dire le principe du « autant que nécessaire, mais le moins possible » ;
- abandon du principe positif : il est possible de mettre sur le marché des denrées alimentaires autres que celles ayant été spécifiées dans une ordonnance ou autorisées ;
- réglementation de l'eau de douche et de l'eau de baignade ;
- possibilité de renoncer aux émoluments lorsque les contestations sont mineures.

La révision de la LDAI visait d'une part à éliminer les obstacles au commerce grâce à une adaptation du droit suisse au droit de l'UE ; d'autre part, elle a créé les bases légales garantissant aux consommateurs suisses le même niveau de protection que les consommateurs dans l'UE.

Le nouveau droit permet également à la Suisse de prendre part aux systèmes de sécurité alimentaire de l'UE, à savoir le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires (RASFF) et le système d'alerte pour l'échange rapide d'informations (RAPEX), et de participer à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Le raccordement à ces systèmes doit toutefois reposer sur un accord entre la Suisse et l'UE.

La nouvelle loi permet cependant aussi à la Suisse de définir des règles spécifiques, relatives par exemple à l'indication du pays de production des denrées alimentaires ou à la provenance de leurs matières premières.

Avant que la loi ne puisse entrer en vigueur, toutes les ordonnances sur les denrées alimentaires doivent être entièrement remaniées. La révision des ordonnances concrétise les nouveautés introduites dans la loi. Elle crée de plus le cadre juridique permettant à la Suisse de continuer à bénéficier de la facilitation des échanges négociée dans les accords bilatéraux avec l'UE.

Lorsqu'elles ont fait leurs preuves et qu'il n'y a manifestement pas lieu de prendre d'autres mesures, les réglementations sont maintenues (spécification des denrées alimentaires sous

une dénomination spécifique, nombreuses exigences matérielles applicables aux denrées alimentaires, différents principes de l'étiquetage, par ex.).

2. Nouvelles ordonnances – le concept

2.1 Généralités

Les ordonnances découlant de la loi sur les denrées alimentaires comprennent désormais 4 ordonnances du Conseil fédéral (ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels [ODAIous], ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires [OELDAI], ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes [OAbCV], ordonnance sur le plan de contrôle national), 23 ordonnances du DFI et 2 ordonnances de l'OSAV. Étant donné que le tabac ne sera plus considéré à l'avenir comme une denrée alimentaire, les ordonnances en vigueur sur le tabac ne font plus partie de la législation sur les denrées alimentaires. Il faut néanmoins tenir compte du fait que la loi actuelle sur les denrées alimentaires constituera encore la base juridique de ces ordonnances pendant un délai transitoire de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. art. 73 de la nouvelle LDAI).

Dans les nouvelles ordonnances, il y a une distinction claire entre les dispositions qui concernent en premier lieu les organes d'exécution cantonaux ou les autorités fédérales et celles qui s'adressent au secteur privé (commerces, établissements, etc.). Toutes les dispositions qui s'appliquent aux organes d'exécution cantonaux ou aux autorités fédérales sont réunies dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Celles qui concernent avant tout les acteurs du secteur privé sont contenues dans l'ODAIous.

Les règles sur l'autocontrôle reposent également sur ce concept : l'ODAIous fixe les points qui doivent être contrôlés lors de l'autocontrôle et l'OELDAI prescrit la manière dont les autorités de contrôle doivent vérifier si l'autocontrôle est effectué conformément à l'ODAIous.

2.2 Le régime « Novel Food »

Compte tenu de l'abolition du principe positif, peuvent être mises sur le marché non plus seulement les denrées alimentaires autorisées ou spécifiées dans une ordonnance, mais toutes les denrées alimentaires qui satisfont aux exigences posées par la législation en la matière. Afin que la sécurité alimentaire reste assurée, les nouvelles sortes de denrées alimentaires (« Novel Food ») font l'objet d'un contrôle avant d'être mises sur le marché ; c'est ce que prévoient non seulement l'UE, mais aussi les nouveaux textes suisses. Ainsi, les nouvelles sortes de denrées alimentaires ne peuvent être mises sur le marché qu'après avoir été autorisées par l'OSAV. Sont considérées comme telles les denrées alimentaires dont la consommation humaine est restée négligeable en Suisse avant le 15 mai 1997.

2.3 Les procédures d'autorisation

Lors de l'élaboration des nouvelles ordonnances, on a veillé à supprimer autant que possible les procédures d'autorisation existantes (comme les autorisations en vue de tests de marché ou celles pour les générateurs d'aérosols ou les traitements œnologiques). Les procédures

d'autorisation sont maintenues uniquement dans les domaines où la procédure législative serait trop lente pour empêcher à temps la mise sur le marché d'un produit non conforme au droit en vigueur. C'est en particulier le cas des autorisations pour les nouvelles allégations de santé, pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires (cf. ch. 2.2) et pour les procédures de recyclage des matières plastiques. Les innovations souffriraient grandement de l'absence de ces autorisations.

Les procédures d'autorisation actuelles sont remplacées sur plusieurs points (par ex. pour les résidus de pesticides non autorisés en Suisse présents sur les denrées alimentaires importées) par la possibilité de déposer une demande de légiférer en la matière. Si une telle demande n'oblige pas l'OSAV à prendre des mesures, elle lui montre cependant qu'il serait nécessaire d'examiner immédiatement l'opportunité de modifier la législation. Les dispositions concernées mentionnent à présent les documents qui doivent être mis à la disposition de l'OSAV, qui décide sur cette base de lancer ou non une procédure de révision ; les démarches administratives sont ainsi réduites aussi bien pour les acteurs économiques que pour l'OSAV.

2.4 La nouvelle structure

La nouvelle structure des ordonnances se fonde – autant que possible et pour autant que cela soit pertinent – sur les textes normatifs de l'UE. L'actuelle ordonnance sur les substances étrangères et les composants est par exemple divisée en trois ordonnances : une sur les résidus de produits phytosanitaires, une sur les contaminants et une sur les résidus de médicaments vétérinaires. Une ordonnance sur les nouvelles sortes de denrées alimentaires est de plus créée et l'ordonnance sur les additifs est divisée en une ordonnance sur les additifs et une ordonnance sur les arômes. Les ordonnances concordantes sur le plan thématique sont réunies (toutes les ordonnances régissant les matières premières ou denrées alimentaires végétales sont réunies en un seul texte, par ex.) ou de nouvelles ordonnances consacrées à des denrées alimentaires spécifiques voient le jour (comme l'ordonnance sur les compléments alimentaires).

La nouvelle structure ne doit toutefois pas laisser croire que le droit de l'UE peut être repris tel quel dans le droit suisse. En effet, tandis que les dispositions fondées sur la loi sur les denrées alimentaires ont un rapport soit avec la protection de la santé, soit avec la protection contre la tromperie, le droit européen peut prévoir dans un seul et même texte, en plus des dispositions alimentaires, des exigences de droit sur la protection de l'environnement ou de droit sur les produits chimiques. Cela serait également possible dans le droit suisse, mais soulèverait plusieurs questions : qui serait responsable de l'exécution de ces dispositions ? Quelles mesures serait-il possible de prendre en cas de non-respect ? Quelles seraient les voies de droit permettant de se protéger contre ces mesures ? Dans le cadre de la présente révision, on s'abstient donc de mélanger des exigences qui se fondent sur des lois différentes.

2.5 Les particularités suisses

Dans plusieurs domaines, la nouvelle législation sur les denrées alimentaires contient des dispositions qui n'existent pas dans l'UE ou qui s'écartent du droit européen. Le Parlement a toléré intentionnellement certains de ces écarts. L'un d'entre eux concerne par exemple l'obligation d'indiquer le pays de production. Alors que, selon le nouveau droit suisse, le pays

de production doit toujours être indiqué – sauf si le Conseil fédéral prévoit une exception –, il ne doit l'être dans l'UE que si les consommateurs risquent d'être induits en erreur.

Dans d'autres domaines, il ne serait pas possible de reprendre tel quel le droit européen, même si la Suisse le voulait. C'est en particulier le cas pour les bases de données centralisées développées par l'UE qui visent à garantir la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels ; ces bases de données doivent être alimentées avec les informations des acteurs du marché (pour les produits cosmétiques, par ex.). À l'ère des échanges internationaux de marchandises, de telles bases de données revêtent une grande importance. Les autorités des États membres y ont accès, mais – faute d'accord – pas les autorités de la Suisse. Il n'est donc pas pertinent de reprendre dans la législation suisse les dispositions qui concernent la procédure de notification décrite ci-dessus.

Vu la situation, il convient de se demander comment garantir en Suisse le même niveau de sécurité que celui dont bénéficient les consommateurs européens. Le droit suisse tente de combler cette lacune à l'aide de solutions créatives, comme la procédure de notification qui incombe aux acteurs du marché pour les groupes de produits particulièrement sensibles ou l'obligation pour les autorités d'établir des rapports pour garder la vue d'ensemble sur le marché. Néanmoins, ces instruments spécifiques ne permettent pas de compenser entièrement l'absence d'accès aux bases de données centralisées de l'UE.

3. Conséquences pour la Confédération, les cantons, l'économie et les consommateurs

3.1 Conséquences pour la Confédération

Si les ordonnances sont modifiées conformément aux projets ci-joint, la Confédération aura besoin, selon les estimations de l'OSAV, des ressources suivantes :

- 9 nouveaux postes ;
- investissements informatiques uniques d'un montant de 2 millions ;
- dépenses informatiques périodiques de 0,4 million par an.

Les nouveaux postes sont nécessaires pour :

- la coordination et l'évaluation des laboratoires de référence (1 poste) ;
- l'organisation des inspections menées par des équipes d'inspection étrangères en vue de l'exportation de denrées alimentaires et d'objets usuels suisses, y compris l'encadrement de ces équipes et leur accompagnement lors des inspections (2 postes) ;
- l'organisation et la mise en place des cours de formation et de formation qualifiante des organes chargés du contrôle des denrées alimentaires et du contrôle vétérinaire (3 postes) ;
- la mise en œuvre du plan de contrôle national (1 poste) ;
- la réalisation et l'organisation du contrôle des denrées alimentaires soumises à des contrôles renforcés (2 postes).

3.2 Conséquences pour les cantons

Pour les cantons, les dispositions proposées n'entraînent dans l'ensemble que peu, voire pas de tâches supplémentaires, mais exigent une réorganisation des activités de contrôle. Compte tenu de l'abandon du principe positif et de la suppression du concept des valeurs



limites et des valeurs de tolérance au profit des quantités maximales conformément au droit européen, les activités de contrôle actuelles doivent être revues et adaptées si nécessaire. Le contrôle des denrées alimentaires soumises à des contrôles renforcés aura également une influence sur les activités des organes d'exécution cantonaux. Il faut cependant souligner que la majorité de ces denrées alimentaires entreront en Suisse via les aéroports de Zurich et de Genève ; tous les coûts qui découleront des contrôles pourront être facturés à la personne responsable, qu'il y ait contestation ou non.

3.3 Conséquences pour l'économie

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences importantes pour l'économie. Elles peuvent cependant avoir quelques effets limités en raison des points suivants :

- le renforcement des dispositions sur l'indication du pays de production des denrées alimentaires ou de la provenance de leurs matières premières ;
- l'obligation générale de faire figurer la déclaration nutritionnelle ;
- l'extension à la vente en vrac de l'obligation de déclarer les allergènes ;
- l'extension aux objets et matériaux, aux produits cosmétiques et aux jouets de l'obligation de garantir la traçabilité.

En contrepartie :

- l'adaptation du droit suisse au droit européen permet de maintenir les avantages découlant de l'accord bilatéral avec l'UE (comme la suppression des contrôles vétérinaires à la frontière) et de diminuer davantage les obstacles aux échanges de marchandises avec l'UE ;
- compte tenu de la suppression du principe positif, il n'est plus nécessaire d'obtenir des autorisations pour les denrées alimentaires non spécifiées dans les ordonnances ;
- les simplifications proposées de l'autocontrôle pour les petits établissements (à savoir les établissements qui n'emploient pas plus de 9 personnes) réduisent les démarches administratives ;
- le délai transitoire d'une année assorti de la possibilité d'écouler les stocks sans limite de temps permet un passage en douceur au nouveau droit.

De plus, plusieurs exceptions sont prévues pour les entreprises artisanales, par exemple pour ce qui est de la déclaration nutritionnelle obligatoire ou du dossier relatif à la sécurité des produits cosmétiques.

Parallèlement à l'audition en cours, l'OSAV procède, en collaboration avec le SECO, à une évaluation complète des conséquences de la réglementation. Cette évaluation englobe tous les acteurs, c'est-à-dire aussi bien le secteur public (autorités fédérales, organes d'exécution cantonaux) que le secteur privé (commerces, établissements de production, consommateurs). Elle vise notamment à définir les effets du délai transitoire sur les coûts de production et d'étiquetage.



3.4 Conséquences pour les consommateurs

Les modifications proposées améliorent le niveau de protection des consommateurs et apportent davantage de transparence dans les domaines suivants :

- informations complètes sur les denrées alimentaires achetées via Internet ;
- meilleure transparence sur l'indication du pays de production des denrées alimentaires et de la provenance de leurs matières premières ;
- étiquetage détaillé des produits de la pêche (zone de pêche, méthode de capture et mode de production) ;
- extension à la vente en vrac de l'obligation de déclarer les allergènes ;
- obligation générale de faire figurer la déclaration nutritionnelle ;
- extension de l'interdiction de la tromperie aux produits cosmétiques ainsi qu'aux objets et matériaux ;
- réglementation de l'eau de douche et de l'eau de baignade ;
- amélioration de la sécurité des produits cosmétiques.

4. Entrée en vigueur

Selon le calendrier prévu, la nouvelle LDAI et la série d'ordonnances devraient entrer en vigueur au cours du premier semestre 2016.