



---

## **Procédure de consultation**

# **UKRAINE : adaptations du droit sur les denrées alimentaires – assouplissement des règles d'étiquetage en raison de difficultés d'approvisionnement**

**Rapport sur les résultats de la consultation**  
Berne, 29 juin 2022

---

Table des matières

<b>1. Contexte.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Procédure de consultation.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Remarques d'ordre général .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Remarques sur les différents articles.....</b>	<b>4</b>
<b>5. Liste des participants à la consultation.....</b>	<b>7</b>

## 1. Contexte

La consultation sur laquelle porte le présent rapport concerne une modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU, RS 817.02). Le but de cette modification est de permettre au DFI, en cas de difficultés d'approvisionnement résultant d'une situation imprévue due à des facteurs extérieurs, d'édicter une ordonnance limitée dans le temps pour autoriser des dérogations aux prescriptions d'information sur les denrées alimentaires, et d'en régler les modalités, tout en continuant de garantir la protection de la santé et la protection contre la tromperie. Sur la base de cette modification de l'ODAIU, le DFI a élaboré une ordonnance qui prévoit des dérogations aux règles d'étiquetage pour les produits qui contiennent, dans la recette originale, de l'huile de tournesol ou de la lécithine de tournesol en provenance d'Ukraine et sur lesquels la présence d'huile de tournesol n'est pas mise en évidence (par des mots ou des images).

## 2. Procédure de consultation

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFI a mis ce projet en consultation du 25 mai au 8 juin 2022 (en vertu de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi sur la consultation, LCo, RS 172.061). Le délai de la consultation a été raccourci en vertu de l'art. 7, al. 4, LCo. L'urgence résulte du fait que le DFI s'attend à des difficultés d'approvisionnement pour l'huile de tournesol et la lécithine de tournesol dès l'été 2022, étant donné que les livraisons de graines et d'huile de tournesol en provenance d'Ukraine sont actuellement plus compliquées, voire interrompues. Comme ces ingrédients devront être remplacés par d'autres, les déclarations sur les emballages ne correspondront plus à la réalité. Changer complètement les étiquettes des denrées alimentaires concernées dans un court délai serait compliqué, coûteux et difficilement réalisable sur le plan logistique. Pour que ces produits puissent encore être commercialisés (et éviter le gaspillage alimentaire), il faut que les assouplissements des règles d'étiquetage puissent entrer en vigueur le 15 juillet 2022. C'est pour cette raison que le délai de consultation a été raccourci.

Le projet a été mis en consultation auprès des autorités cantonales et de la Principauté de Liechtenstein, des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, des associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, mais aussi d'autres organisations et milieux intéressés.

L'Office fédérale de la sécurité alimentaire et affaires vétérinaires (OSAV) a reçu 48 avis (cantons : 25, partis : 1, associations faïtières : 6, autres milieux intéressés : 16) ; tous les avis peuvent être téléchargés sur la page [Procédures de consultation terminées – 2022](#). SZ, l'UPS, l'USS et la Coopérative réservesuisse ont pris connaissance du projet, mais renoncé à prendre position sur le fond.

Le présent rapport résume les avis reçus. Il présente d'abord les remarques d'ordre général, avant d'exposer les avis détaillés article par article.

## 3. Remarques d'ordre général

Globalement, les participants à la consultation approuvent l'idée d'assouplir les règles d'étiquetage en raison de la situation en Ukraine.

### Remarques sur la limitation des assouplissements aux produits en provenance d'Ukraine

La majorité des participants est d'avis que le choix de limiter les dérogations aux denrées alimentaires contenant des ingrédients en provenance d'Ukraine est trop restrictif. Ils estiment qu'une interruption généralisée des livraisons en provenance d'Ukraine entraînera une pénurie d'huile de tournesol et de lécithine de tournesol sur le marché mondial et qu'il

convient donc d'autoriser les dérogations indépendamment du pays d'origine de ces deux ingrédients.

#### Remarques sur la délégation de compétence au DFI et précisions sur la définition des difficultés d'approvisionnement

Une majorité des cantons et deux organisations expriment des doutes quant au fait d'inscrire une norme de délégation aussi étendue (art. 12, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>, ODAIOUs) dans une ordonnance du Conseil fédéral par le biais d'une procédure accélérée. Ils estiment qu'il s'agit d'une modification fondamentale de la législation sur les denrées alimentaires et indépendante de la situation en matière d'approvisionnement de produits à base de tournesol en provenance d'Ukraine, et qu'elle devrait être introduite dans le cadre d'une procédure de révision ordinaire. Ils signalent en outre que la disposition relative à l'autocollant rouge introduite dans l'ODAIUs dans le cadre des difficultés d'approvisionnement dues à la pandémie de COVID-19 aurait pu être appliquée par analogie dans la présente situation et qu'il faudrait fixer la réglementation correspondante dans l'ODAIUs.

Ces milieux, ainsi que le PSS et les organisations de protection des consommateurs, entre autres, estiment que la formulation choisie pour définir les difficultés d'approvisionnement n'est pas assez précise et laisse trop de marge de manœuvre au DFI. Ils demandent que les dérogations de ce type ne soient envisageables que pour les situations de crise majeure et pour une durée limitée.

## 4. Remarques sur les différents articles

### **Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUs, RS 817.02)**

#### **Art. 12, al. 2<sup>bis</sup>**

Comme indiqué dans les remarques générales, les organisations de protection des consommateurs, la majorité des cantons ainsi que le PSS demandent de préciser les conditions auxquelles le DFI peut fixer des dérogations aux prescriptions d'information sur les denrées alimentaires en cas de difficultés d'approvisionnement. Ils proposent notamment de citer entre parenthèses les situations de pandémie ou de guerre, à titre d'exemple.

Certains participants (BE, BS, GL, GR, JU, NW, OW, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, ACCS) demandent en outre de préciser le renvoi à l'art. 31, al. 1, ODAIUs, afin de bien montrer qu'il y est question des produits OGM. economiesuisse et CHOCOSUISSE proposent de préciser que l'exception vise « l'information sur les denrées alimentaires soumises à une autorisation de l'OSAV en vertu de l'art. 31, al. 1 ».

#### **Art. 12, al. 2<sup>ter</sup>**

Les organisations de protection des consommateurs (ACSI, FRC, FPC, aha!) et le PSS, en particulier, se félicitent que les dérogations ne s'appliquent pas aux informations pertinentes pour la protection de la santé des consommateurs. Le PSS et la FPC proposent toutefois de renforcer cette formulation et de ne pas affaiblir les exigences en la matière. Concernant le commentaire de cet alinéa et de l'al. 3, let. c, dans le rapport explicatif, economiesuisse et CHOCOSUISSE font remarquer que les « allégations nutritionnelles » ne doivent pas être considérées comme des indications pertinentes pour la santé et que l'expression « mises en garde » n'est pas clairement définie. Ils attirent l'attention sur le fait que, dans l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI ; RS 817.022.16), c'est le terme « avertissement » qui est utilisé.

### **Art. 12, al. 3, let. c**

En ce qui concerne les modalités de dérogation, GastroSuisse souhaite permettre une information orale des consommateurs dans le cas de denrées alimentaires vendues en vrac.

## **Ordonnance du DFI fixant des dérogations aux prescriptions d'information sur les denrées alimentaires en raison de la situation en Ukraine**

### **Art. 1, al. 1**

Comme indiqué dans les remarques générales, une majorité des participants (economiesuisse, Promarca, Swiss Retail, CHOCOSUISSE, fial, primavera, swiss granum, SwissOlio, CI du commerce de détail, ACCS, AG, AR, BE, BL, BS, GL, GR, JU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) demandent de ne pas restreindre l'ordonnance aux seuls produits en provenance d'Ukraine.

Quant à la nécessité de démontrer l'indisponibilité d'une denrée alimentaire pour bénéficier des dérogations, les associations économiques (economiesuisse, Promarca, Swiss Retail, CHOCOSUISSE, fial, swiss granum, SwissOlio,) signalent que cette disposition sera difficilement applicable et propose de la supprimer, de s'en tenir à une exécution pragmatique ou de se contenter des déclarations du fournisseur étranger. Swiss Retail propose d'ajouter un alinéa définissant plus précisément les critères déterminants pour prouver l'indisponibilité d'une denrée alimentaire. L'ACCS et plusieurs cantons (AR, BE, BS, GL, GR, JU, LU, SH, TG, TI, ZH) sont favorables à la suppression pure et simple de cette disposition. À l'inverse, les organisations de protection des consommateurs (ACSI, FRC, FPC) et le PSS demandent que l'indisponibilité soit démontrée par écrit. L'ACSI et la FRC souhaitent en outre que les produits concernés par cette exception soient clairement listés dans un document écrit faisant partie de l'autocontrôle du producteur/fabricant.

### **Art. 1, al. 2**

Les participants ont exprimé des avis divergents sur cette disposition, qui prévoit d'exclure du champ d'application de l'ordonnance les produits sur lesquels la présence d'huile de tournesol est mise en évidence au moyen de mots, d'images ou de représentations graphiques. AG demande la suppression pure et simple de cette disposition, tandis que le PSS l'approuve. Plusieurs participants (ACCS, BE, BS, GL, GR, LU, NE, TG, TI, VS, ZH) estiment qu'il faut supprimer le terme « étiquetage » (dans les versions allemande et italienne), car il recouvre une notion trop large. La CI du commerce de détail propose d'introduire une obligation de masquer la mise en évidence pour que tous les produits de ce type puissent bénéficier des assouplissements prévus dans l'ordonnance.

La FPC salue explicitement cette disposition, alors que kf exige que la protection contre la tromperie et la protection de la santé soient garanties.

### **Art. 2, al. 1**

Les participants expriment des avis très différents sur les différentes possibilités prévues dans l'ordonnance pour signaler que la composition d'un produit a été modifiée. Certains demandent de prévoir d'autres exceptions, par exemple pour les produits qui ont une petite surface (primavera, swiss granum, SwissOlio) ou pour les emballages multiples (CHOCOSUISSE).

D'autres (AR, BE, BS, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZH, ACCS) trouvent que la formulation de l'art. 2, al. 1, let. a, est trop lourde et peu compréhensible. D'autres encore (economiesuisse, Promarca, CHOCOSUISSE, fial, CI du commerce de détail, FCM, primavera, SwissOlio) font remarquer que certains pays européens utilisent une formulation du type « en proportion variable », formulation qui devrait selon eux figurer à l'art. 2, al. 1, let. a et b, pour limiter les entraves au commerce.

Certains représentants de l'industrie alimentaire (Swiss Retail, CI du commerce de détail, FCM) demandent un assouplissement des prescriptions concernant la forme et la couleur de l'autocollant. Par exemple, Swiss Retail estime qu'il devrait être possible d'utiliser un autocollant avec un bord blanc pour les produits rouges ou majoritairement rouges. Pour economiesuisse, une information sur le présentoir devrait suffire, pour autant qu'aucun allergène ne soit concerné.

Deux cantons (AR, SH) et Promarca estiment que l'exigence d'apposer un autocollant rouge est trop restrictive et qu'il devrait aussi être possible d'imprimer une information près de la date de durabilité minimale ou du code du produit. D'autres participants (CHOCOSUISSE, CI commerce de détail, FCM) estiment que l'autocollant ne doit pas forcément être apposé « dans le champ visuel principal », mais qu'il doit être « bien visible ».

GE, la FPC et le PSS sont en revanche favorables à une réglementation uniforme imposant un autocollant rond de couleur rouge, car cela faciliterait son identification par le public.

FR, la FPC et le PSS rejettent l'idée de fournir les informations sur la déclaration des produits sur un site web. FR souligne que les organes d'exécution constatent régulièrement que les établissements alimentaires ne sont pas en mesure de fournir des informations complètes et correctes sur leurs sites web. La FPC et le PSS soulignent que la possibilité de mettre l'information à disposition via un site web constitue une dérogation importante aux principes de la législation sur les denrées alimentaires, qui prévoit que les informations soient visibles sur l'étiquette. Selon eux, apposer les informations directement sur le produit est dans tous les cas préférable à une information consultable en ligne, que ce soit au magasin ou après coup à la maison. Ils estiment que cette possibilité doit être limitée autant que possible et être autorisée uniquement en l'absence d'autre solution viable à un coût raisonnable. Par ailleurs, l'adresse URL doit être simple, ne pas nécessiter une longue saisie et mener directement aux informations souhaitées.

Les organisations de protection des consommateurs (ACSI, FRC) s'opposent à la possibilité d'apposer plusieurs mentions sur les produits, car cela constituerait une dérogation importante aux principes de la législation sur les denrées alimentaires, notamment celui de l'information claire et précise devant être contenue sur l'étiquetage des produits. Pour ces organisations, l'autocollant rouge constitue une solution plus claire et dès lors plus acceptable. Elles estiment que la possibilité prévue à la lettre a doit être limitée au maximum et demeurer l'*ultima ratio*.

#### **Art. 2, al. 2**

aha! salue explicitement la réserve générale de l'art. 11 OIDA et le fait que le DFI renonce à introduire une dérogation pour les indications pertinentes pour la santé, notamment pour les ingrédients qui sont susceptibles de provoquer des allergies ou d'autres réactions indésirables. Ainsi, les consommateurs souffrant d'allergies ou d'intolérances alimentaires continueront d'être bien informés, même en cas d'adaptation des recettes.

#### **Art. 2, al. 3**

Plusieurs associations économiques (economiesuisse, Swiss Retail, CHOCOSUISSE, fial, primavera, swiss granum, SwissOlio) demandent de prévoir davantage de dérogations à l'utilisation des autocollants, par exemple pour les cas où l'utilisation d'autocollants engendrerait des contraintes disproportionnées ou lorsque les autocollants ne peuvent pas être appliqués pour des raisons techniques. La CI du commerce de détail propose d'autoriser la déclaration en rayon comme solution alternative.

Pour les produits sur lesquels les autocollants n'adhèrent pas, les organisations de protection des consommateurs (ACSI, FRC, FPC) demandent que les informations soient clairement visibles en magasin tout comme sur le site Internet du distributeur.

### Art. 3

Plusieurs cantons (BE, BS, GL, JU, LU, NW, OW, TG, UR, VS, ZG, ZH) et l'USP estiment que la durée de validité proposée de 18 mois (jusqu'à fin 2023) est trop longue. Ils demandent de la limiter à fin 2022, voire au 31 juillet 2023, et précisent qu'une prolongation pourrait intervenir rapidement sur la base d'une nouvelle évaluation de la situation.

### Autres revendications

Certains cantons, diverses associations faïtières et d'autres organisations intéressées (Swiss Retail, fial, CI du commerce de détail, primavera, swiss granum, SwissOlio, ACCS, AR, BE, BS, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) estiment qu'il faut définir un délai dans lequel les produits étiquetés selon l'ordonnance pourront encore être vendus après l'expiration de la durée de validité de l'ordonnance.

Enfin, AG demande de définir une taille minimale pour les autocollants.

## 5. Liste des participants à la consultation

### 1. Cantons

AG	Canton d'Argovie, Conseil d'État
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Département de la santé et des affaires sociales
BE	Canton de Berne, Conseil-exécutif
BL	Canton de Bâle-Campagne, Chancellerie d'État
BS	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'État
FR	État de Fribourg, Conseil d'État
GE	République et Canton de Genève, Conseil d'État
GL	Canton de Glaris, Département des finances et de la santé
GR	Canton des Grisons, Conseil d'État
JU	République et Canton du Jura
LU	Canton de Lucerne, Département de la santé et des affaires sociales
NE	République et Canton de Neuchâtel, Conseil d'État
NW	Canton de Nidwald, Conseil d'État
OW	Canton d'Obwald, Département des finances
SG	Canton de Saint-Gall, Département de la santé
SH	Canton de Schaffhouse, Conseil d'État
SO	Canton de Soleure, Conseil d'État
TG	Canton de Thurgovie, Conseil d'État

TI	République et Canton du Tessin, Conseil d'État
UR	Canton d'Uri, Président du gouvernement et Conseil d'État
VD	Canton de Vaud, Conseil d'État
VS	Canton du Valais, Conseil d'État
ZG	Canton de Zoug, Direction de la santé
ZH	Canton de Zurich, Conseil d'État

## 2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

PSS	Parti socialiste suisse
-----	-------------------------

## 3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national

Aucune

## 4. Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national

economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
Promarca	Union suisse de l'article de marque
Swiss Retail	Swiss Retail Federation
UPS	Union patronale suisse
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse

## 5. Autres milieux intéressés

ACCS	Association des chimistes cantonaux de Suisse
ACSI	Association des consommatrices et des consommateurs de Suisse italienne
aha!	Centre d'allergie Suisse
CFC	Commission fédérale de la consommation
CHOCOSUISSE et BISCOSUISSE	Fédération des fabricants suisses de chocolat et Association suisse des industries de biscuits et de confiserie
CI du commerce de détail	Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse
fial	Fédération des industries alimentaires suisses
FCM	Fédération des coopératives Migros
FPC	Fondation pour la protection des consommateurs
FRC	Fédération romande des consommateurs

GastroSuisse	Fédération de l'hôtellerie et la restauration
kf	Schweizerisches Konsumentenforum
primavera	Association des entreprises suisses du premier échelon de transformation
réservesuisse	Coopérative réservesuisse
swiss granum	Organisation de la branche suisse des céréales, des oléagineux et des protéagineux
SwissOlio	Association des fabricants suisses d'huiles comestibles, de graisses comestibles et de margarines