



Berne, le 10 avril 2024

Modification de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées ali- mentaires

Rapport explicatif



Aperçu

La présente modification de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16) concrétise la motion 19.4083 Nicolet « Garantir aux consommateurs la désignation claire du pays de provenance pour les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger », transmise par le Parlement. Le projet prévoit également des adaptations destinées à répondre à la motion 20.4267 de la CSEC-E « Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse », adoptée par le Parlement. Enfin, il vise à aligner les dispositions relatives à l'étiquetage du vin sur le droit européen.

Contexte

Le 17 mars 2022, le Parlement a transmis au Conseil fédéral la motion 19.4083 « Garantir aux consommateurs la désignation claire du pays de provenance pour les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger », déposée par Jacques Nicolet. Elle est mise en œuvre par la présente modification de l'ordonnance.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la motion 20.4267 « Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse », déposée par la CSEC-E et transmise par le Parlement, elle nécessite principalement des adaptations de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIIOUs, RS 817.02 ; voir rapport explicatif de la modification de l'ODAIIOUs). L'OIDAI n'est cependant pas en reste, requérant elle aussi quelques ajustements.

Enfin, des modifications s'imposent dans le domaine de l'étiquetage du vin, sur la base 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). Si elles concernent surtout l'ordonnance du DFI sur les boissons (RS 817.022.12), elles touchent aussi la présente ordonnance sur un point.

Contenu du projet

Selon le projet, il faudra déclarer la provenance des ingrédients qui représentent 50 % ou plus d'une denrée alimentaire et qui ne proviennent pas du pays de production de la denrée. S'agissant des ingrédients d'origine animale, leur provenance devra figurer sur l'emballage dès lors qu'ils représentent déjà 20 % du produit (mise en œuvre de la motion 19.4083).

La liste des mentions obligatoires dont les denrées alimentaires préemballées doivent être munies au moment de leur remise aux consommateurs est complétée par la nouvelle déclaration obligatoire des méthodes de fabrication (voir la modification de l'ODAIIOUs en réponse à la motion 20.4267). Cet ajout entraîne une adaptation de plusieurs dispositions.

De plus, en raison d'une harmonisation nécessaire avec la législation européenne, il n'y aura désormais plus d'exception à la déclaration nutritionnelle pour le vin.

La mise en œuvre de la motion 19.4083 n'engendre pas d'effets notables. Les conséquences des autres modifications sont présentées dans les rapports explicatifs relatifs aux ordonnances concernées.

Commentaire

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 17 mars 2022, le Parlement a adopté la motion 19.4083 « Garantir aux consommateurs la désignation claire du pays de provenance pour les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger », déposée par Jacques Nicolet. Celle-ci charge le Conseil fédéral de modifier la législation afin d'identifier, par la désignation claire du pays de provenance, les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger ainsi que leurs ingrédients. Pour répondre à cette demande tout en garantissant la faisabilité dans le respect des obligations commerciales de la Suisse, il est prévu de créer une déclaration obligatoire spécifique pour les ingrédients de toutes les denrées alimentaires, et pas seulement pour celles produites à l'étranger. Dans sa version actuelle, l'art. 16 OIDA ne garantit pas la transparence réclamée par l'auteur de la motion, car la mention de la provenance des ingrédients n'est pas obligatoire pour les denrées alimentaires dont la présentation est neutre. Il en résulte que les consommateurs n'ont souvent aucune information sur la provenance des ingrédients, quels que soient leur importance pondérale et leur potentiel de tromperie quant à une provenance différente du pays de production.

Le 16 juin 2021, le Parlement a adopté la motion 20.4267 « Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse » de la CSEC-E. Sa mise en œuvre exige avant tout une modification de l'ODAI et, dans une moindre mesure, de l'OIDAI.

De plus, l'ordonnance doit être harmonisée avec le droit européen pour ce qui est de la déclaration du vin, en raison de l'Accord agricole (en plus des modifications nécessaires de l'ordonnance du DFI sur les boissons).

1.2 Classement d'interventions parlementaires

Le projet met en œuvre les motions 19.4083 Nicolet « Garantir aux consommateurs la désignation claire du pays de provenance pour les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger » et 20.4267 CSEC-E « Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse ».

2 Procédure de consultation

La modification proposée fait l'objet d'une consultation sur la base de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi sur la consultation (RS 172.061).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit de l'UE contient une disposition correspondant au nouvel art. 16 OIDA (voir ch. 4).

4 Réglementation proposée

L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires a organisé en septembre 2023 une table ronde avec des représentants de l'industrie, des consommateurs, du commerce de détail, de l'artisanat et des cantons pour discuter des options possibles concernant la mise en œuvre de la motion 19.4083. Les échanges ont abouti à une solution pragmatique et applicable qui améliore la transparence sur la provenance des ingrédients. Les participants à la table ronde ont ainsi décidé qu'il serait nécessaire ou du moins souhaitable de se rapprocher du droit de l'UE, et plus concrètement de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011¹ et du règlement d'exécution (UE) 2018/775². En raison de la grande marge d'interprétation du terme « ingrédient primaire » utilisé dans l'UE, le projet prévoit ici de se concentrer sur l'importance pondérale des ingrédients pour définir la déclaration obligatoire. Les ingrédients d'origine animale sont considérés comme quantitativement importants lorsque leur part dans le produit fini est égale ou supérieure à 20 % de sa masse. Pour tous les autres ingrédients, cette valeur se monte à 50 % ou plus de la masse.

Les modalités quant à l'indication de la provenance des ingrédients sont assouplies. Il est notamment possible d'indiquer un espace géographique plus large (comme c'est le cas dans le droit en vigueur pour l'indication facultative de la provenance des ingrédients), mais aussi d'utiliser une formulation négative (p. ex. « non-UE », « non-Europe » ou « Ne provient pas de/de la/du/des [pays de production] »). Bien que moins précise qu'une indication claire de la provenance, cette information constitue une amélioration de la transparence : elle signale qu'un ingrédient ne provient pas du lieu où la denrée alimentaire a été fabriquée, ce que les consommateurs auraient pu supposer en l'absence de cette information.

¹ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, JO L 304 du 22.11.2011, p. 18 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2015/2283, JO L 327 du 11.12.2015, p. 1

² Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire, JO L 131 du 29.5.2018, p. 8 ; modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) 2019/802, JO L 132 du 20.5.2019, p. 21

L'art. 16 ODAI est adapté de sorte que l'obligation d'indiquer la provenance d'un ingrédient ne dépende plus de la présentation du produit, mais de la quantité d'ingrédients utilisée (20 % pour les denrées alimentaires d'origine animale et 50 % pour les autres denrées alimentaires). Les conditions générales relatives à la protection contre la tromperie au sens de l'art. 18 de la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0) et de l'art. 12 ODAIOUs restent inchangées.

D'autres adaptations concernent la mise en œuvre de la motion 20.4267 ainsi que la déclaration nutritionnelle du vin, qui doit être adaptée au droit européen.

5 Commentaire des dispositions

Art. 3, al. 1, let. j^{bis}, et art. 4, al. 6

La liste des mentions obligatoires dont les denrées alimentaires préemballées doivent être munies au moment de leur remise aux consommateurs est complétée par la nouvelle déclaration obligatoire visée à l'art. 36, al. 1, let. j et k, ODAIOUs (voir modification de l'ODAIIOUs). Celle-ci doit figurer dans le champ visuel principal, afin que les consommateurs aient immédiatement accès à ces informations. Par « champ visuel principal », on entend, comme dans l'UE (article 2, paragraphe 2, lettre l, du règlement [UE] n° 1169/2011), le champ visuel d'un emballage le plus susceptible d'être vu au premier coup d'œil par les consommateurs lors de l'achat et permettant à ces derniers d'identifier immédiatement un produit en fonction de ses caractéristiques et de sa nature et, le cas échéant, de sa marque commerciale ; si un emballage comporte plusieurs champs visuels identiques, le champ visuel principal est celui choisi par l'établissement du secteur alimentaire.

Art. 16

Cet article est adapté en fonction des exigences de la mise en œuvre de la motion 19.4083 (modification de l'al. 1, let. b, et ajout d'un al. 4) et légèrement restructuré (interversions des al. 2 et 3, car la règle de l'al. 3 s'applique aux al. 1 et 2).

Al. 1, let. b : selon le droit en vigueur, le pays de provenance des ingrédients doit être indiqué si les deux conditions ci-après sont remplies : la part de l'ingrédient dans le produit représente 50 % ou plus de sa masse (let. a) et la présentation du produit suggère une provenance qui n'est pas conforme à la vérité (let. b). Désormais, le pays de provenance de l'ingrédient devra être indiqué lorsque la part dans le produit fini représente 50 % ou plus de sa masse et que la provenance de l'ingrédient ne correspond pas au pays de production de la denrée alimentaire (modification de la let. b [la let. a est reprise telle quelle du droit en vigueur]). L'al. 3, qui définit la part pour les ingrédients d'origine animale, est inchangé, mais devient l'al. 2.

L'al. 2 du droit en vigueur devient quant à lui l'al. 3 (sans modification matérielle), car il concerne aussi l'indication de la provenance des ingrédients d'origine animale.

Al. 4 : les modalités concernant l'indication de la provenance sont étendues, étant donné qu'il sera plus souvent obligatoire de faire figurer cette indication. La let. a admet l'indication d'un espace géographique plus large (p. ex. « Europe », « Amérique du Sud »). Pour ce qui est des let. b et c, elles permettent d'une part l'indication négative « non-UE », comme à l'article 2, paragraphe a, chiffre 1, du règlement d'exécution (UE) 2018/775³, mais aussi l'indication « non-Europe », étant donné que la Suisse ne fait pas partie de l'UE. La lettre d correspond à la phrase explicative sous forme négative, indiquant que l'ingrédient ne provient pas du pays de production de la denrée alimentaire, prévue à l'article 2, paragraphe b, du règlement d'exécution (UE) 2018/775. La formulation de la phrase n'est pas fixe, elle peut être différente, tant qu'elle est claire pour les consommateurs. À l'instar du droit européen, la simple indication négative « non-[pays] » n'est pas admise. Les seules indications de provenance des ingrédients autorisées sous forme négative sont les possibilités prévues aux let. b à d du présent article. La modification représente un rapprochement avec le droit européen (cf. explications sous ch. 4) et permet non seulement de réduire des entraves au commerce existant depuis des années, mais aussi de trouver une solution pragmatique pour les cas où, par exemple, la provenance d'un ingrédient change d'un lot à l'autre.

L'al. 5 correspond à l'al. 4 en vigueur sans modification matérielle.

Art. 45b

Un délai transitoire de deux ans est prévu pour la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.

Annexe 9, ch. 20

Le ch. 20 est légèrement modifié sur la base de la formulation du règlement (UE) n° 1169/2011. Ainsi, dans le cas du vin, une déclaration nutritionnelle est requise en vertu des art. 69 à 71 de l'ordonnance du DFI sur les boissons.

³ Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire, JO L 131 du 29.5.2018, p. 8 ; modifié en dernier lieu par le règlement d'exécution (UE) 2019/802. JO L 132 du 20.5.2019, p. 21

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Le projet n'a pas de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes. Les conséquences qui résultent des modifications de l'ODAIUOs et de l'ordonnance du DFI sur les boissons sont présentées dans les rapports explicatifs correspondants.

6.2 Conséquences économiques

La modification de l'art. 16 vise à adapter le droit suisse à la législation européenne. Les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE s'en trouvent ainsi facilités grâce à l'harmonisation des dispositions relatives à l'étiquetage sur ces deux marchés. Il faudra s'attendre à un certain investissement au départ, car la provenance des ingrédients devra désormais être indiquée plus souvent. La possibilité d'indiquer un espace géographique plus large présente toutefois un avantage : il ne sera pas nécessaire d'adapter l'étiquetage en cas de changement de pays de provenance d'un fournisseur à l'intérieur de cette même zone. Le délai transitoire de deux ans (cf. art. 45b) tient compte des intérêts des acteurs concernés par l'étiquetage obligatoire.

Les conséquences qui résultent des modifications de l'ODAIUOs et de l'ordonnance du DFI sur les boissons sont présentées dans les rapports explicatifs correspondants.

6.3 Conséquences sociales

Le projet n'a aucune conséquence sociale. Les conséquences qui découlent des modifications de l'ODAIUOs et de l'ordonnance du DFI sur les boissons sont présentées dans les rapports explicatifs correspondants.

7 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La présente modification est compatible avec les obligations internationales de la Suisse, en particulier avec l'Accord agricole.

Pièce jointe : projet de modification d'ordonnance