



Modification de l'ordonnance réglant la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères et la surveillance du marché de ceux-ci (OPPEtr; RS 946.513.8)

Rapport explicatif

1 Contexte

Le présent rapport porte sur deux modifications, indépendantes l'une de l'autre, de l'ordonnance du 19 mai 2010 réglant la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères et la surveillance du marché de ceux-ci (OPPEtr; RS 946.513.8).

Premièrement, le Conseil fédéral propose d'introduire une déclaration obligatoire pour les denrées alimentaires qui ont été fabriquées en Suisse selon des prescriptions techniques étrangères et mises sur le marché en Suisse (art. 16a et 16b de la loi fédérale du 6.10.1995 sur les entraves techniques au commerce [LETC; RS 946.15]; principe «Cassis de Dijon»). La déclaration devra être ajoutée en complément de l'indication du pays de production conformément à la loi sur les denrées alimentaires (LDAI; RS 817.0), et devra mentionner les prescriptions techniques (de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE) selon lesquelles la denrée alimentaire a été produite.

Cette modification d'ordonnance fait suite au rejet de l'initiative parlementaire 10.538 («Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. Exclure les denrées ali-

mentaires du champ d'application du principe du «Cassis de Dijon», ci-après «l'initiative 10.538»). Le Conseil fédéral se fonde sur une proposition soumise par une minorité de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) lors des délibérations sur l'initiative 10.538.

Deuxièmement, la modification d'ordonnance prévoit une nouvelle prolongation du délai transitoire visé à l'art. 19 concernant les allégations de santé (*health claims*) relatives aux denrées alimentaires.

2 Déclaration obligatoire

2.1 Motivation

L'initiative 10.538 demandait d'exclure entièrement les denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon» (art. 16a LETC), au motif entre autres que le consommateur était induit en erreur. Cet argument était basé sur le fait que, selon les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires concernant l'information sur le produit, les denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse doivent indiquer le pays de production. Le principe «Cassis de Dijon» permet, à certaines conditions, de fabriquer en Suisse des denrées alimentaires selon des prescriptions techniques de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE (art. 16b LETC). Il en découle qu'une denrée alimentaire fabriquée en Suisse conformément à des prescriptions étrangères peut être mise sur le marché en Suisse avec l'indication «produit en Suisse», laissant croire au consommateur qu'elle a été fabriquée selon les prescriptions techniques suisses.

Afin d'éviter cette éventuelle confusion pour le consommateur, une minorité de la CER-N a proposé lors des délibérations sur l'initiative 10.538 de compléter les dispositions d'exécution du principe «Cassis de Dijon» par une déclaration obligatoire. La proposition entendait assortir d'une déclaration les denrées alimentaires fabriquées et commercialisées en Suisse conformément au principe «Cassis de Dijon» (art. 16a et 16b LETC). Durant les délibérations au sein des commissions et des Chambres fédérales sur l'initiative 10.538, le Conseil fédéral a proposé une modification de l'OPPEtr allant dans ce sens, proposition qui n'a pas été rejetée.

Le Parlement a rejeté l'initiative 10.538 en septembre 2015. Par le présent projet de modification, le Conseil fédéral fait suite à la proposition faite dans le cadre des débats parlementaires.

Le projet prévoit que pour les denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) fabriquées en Suisse pour le marché suisse selon des prescriptions étrangères, l'indication du pays de production («produit en Suisse») soit complétée par la «provenance» des prescriptions techniques selon lesquelles elles ont été fabriquées.

2.2 Art. 6a P-OPPEtr

L'art. 6a P-OPPEtr serait applicable aux denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) qui sont soumises à l'obligation d'indiquer le pays de production en vertu de la LDAI et qui sont fabriquées en Suisse pour le marché suisse selon des prescriptions techniques étrangères (art. 16a et 16b LETC; principe «Cassis de Dijon»). Par le renvoi dans l'art. 6a P-OPPEtr à l'art. 16e, al. 1, let. b, LETC, en plus des denrées alimentaires, les matières premières seraient également soumises à la nouvelle déclaration obligatoire, pour autant que leur pays de production doive être indiqué. En vertu de la législation sur les denrées alimentaires, l'obligation d'indiquer le pays de production s'applique aux denrées alimentaires et, à certaines conditions, également aux matières premières (art. 15 et 16 de l'ordonnance du DFI du 23.11.2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires [OEDAI; RS 817.022.21]). Cette obligation a été reprise de manière analogue dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, adoptée mais pas encore entrée en vigueur (art. 12 et 13 n-LDAI). L'art. 6a P-OPPEtr couvrirait donc aussi bien la législation sur les denrées alimentaires en vigueur que la nouvelle loi sur les denrées alimentaires.

En vertu de l'art. 2, al. 1, let. g, et des art. 15 et 16 OEDAI, la déclaration pour un produit fabriqué en Suisse doit indiquer que celui-ci a été «produit en Suisse». Pour les produits fabriqués en Suisse selon des prescriptions techniques étrangères et mis sur le marché en Suisse, l'art. 6a P-OPPEtr précise que cette déclaration doit être complétée par l'indication de la «provenance» des prescriptions étrangères appliquées. Si les prescriptions techniques sont harmonisées dans l'UE, il convient de déclarer que la denrée alimentaire (et dans certains cas aussi les matières premières qui la composent) a été fabriquée conformément aux prescriptions techniques de l'UE. Si les prescriptions techniques ne sont pas ou pas entièrement harmonisées dans l'UE, il faut indiquer l'Etat membre de l'UE ou de l'EEE dont les prescriptions techniques ont été appliquées pour fabriquer la denrée alimentaire (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent).

Exemples de déclaration:

- pour des prescriptions techniques harmonisées dans l'UE: «Produit en Suisse selon les prescriptions techniques de l'UE»;
- Pour des prescriptions techniques non harmonisées dans l'UE par exemple: «Produit en Suisse selon les prescriptions techniques de l'Allemagne».

3 Prolongation du délai transitoire pour les allégations de santé

En 2008, l'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé relatives aux denrées

alimentaires a été réglée dans l'OEDAI. Les dispositions afférentes se fondent sur le 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. Une fois mis en œuvre, ce règlement interdira les allégations de santé relatives aux denrées alimentaires, à l'exception de celles autorisées par la Commission européenne. Etant donné que ce règlement de l'UE n'est pas encore entièrement mis en œuvre, un délai transitoire a été prévu dans l'OPPEtr durant lequel le principe «Cassis de Dijon» n'est pas applicable aux allégations de santé.

Le 16 mai 2012, la Commission européenne a approuvé une liste de 222 allégations de santé portant sur des denrées alimentaires (règlement [UE] n° 432/2012). Avant de pouvoir mettre en œuvre le règlement (CE) n° 1924/2006, la Commission européenne doit encore se prononcer sur quelque 2000 demandes concernant des denrées alimentaires à base de substances actives végétales (dites substances botaniques) et 20 demandes concernant la caféine ou le lactose et des produits à très faible teneur calorique. Dans ces domaines, les allégations de santé sont toujours régies par le droit en vigueur dans les Etats membres de l'UE.

En raison de la réglementation transitoire en place au sein de l'UE, l'art. 19, al. 1^{quies}, OPPEtr exclut jusqu'au 31 décembre 2015 les allégations de santé du champ d'application du principe «Cassis de Dijon». Cela signifie qu'il n'est pas possible d'autoriser, par une décision de portée générale (en vertu de l'art. 16d, al. 2, LETC), la mise sur le marché en Suisse de denrées alimentaires assorties d'allégations de santé qui proviennent de l'UE ou de l'EEE et qui y sont légalement commercialisées. Par conséquent, l'utilisation d'allégations de santé sur le marché suisse est exclusivement réglée par l'OEDAI (notamment la sect. 11a).

La prolongation du délai transitoire à l'art. 19, al. 1^{sexies}, P-OPPEtr garantit que les allégations de santé relatives aux denrées alimentaires mises sur le marché suisse conformément à l'art. 16a, al. 1, LETC soient régies uniquement par la législation suisse sur les denrées alimentaires. Les art. 29d et 29g OEDAI prévoient que les preuves scientifiques d'une allégation de santé doivent être apportées par le requérant. Si des denrées alimentaires assorties d'allégations de santé pouvaient être commercialisées en Suisse selon le principe «Cassis de Dijon», il incomberait à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) de vérifier la véracité des allégations conformément aux dispositions des Etats membres de l'UE ou de l'EEE dans le cadre de la procédure d'autorisation prévue à l'art. 16d LETC et, en cas de désaccord, d'apporter les preuves scientifiques que l'effet allégué ne se produit pas. L'administration des preuves entraînerait une charge élevée, étant donné que, dans certains cas, l'OSAV devrait réaliser des études sur les consommateurs. Comme la situation transitoire perdure au sein de l'UE, il convient de prolonger de deux ans le délai transitoire prévu dans l'OPPEtr. La nouvelle disposition transitoire (art. 19, al. 1^{sexies}, OPPEtr) devrait entrer en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 2016 et rester valable jusqu'au 31 décembre 2017. La prolongation du délai transitoire avec effet rétroactif ne pose aucun problème juridique ni

pratique, étant donné qu'aucune denrée alimentaire n'a été autorisée qui ne satisfait pas aux dispositions suisses relatives aux allégations de santé. De plus, aucune demande n'est en suspens auprès de l'OSAV en vue d'autoriser la mise sur le marché d'une denrée alimentaire assortie d'une allégation de santé conforme aux dispositions d'un Etat membre de l'UE.

4 Rapport entre la modification de l'ordonnance et la réglementation européenne

La Suisse a introduit de manière autonome le principe «Cassis de Dijon» en 2010 en vue de réduire les entraves techniques au commerce. Elle n'a pas, dans ce cadre, pris d'engagements de droit international public vis-à-vis de l'UE, ce qui signifie qu'elle peut procéder à des modifications de manière autonome en la matière.

4.1 Déclaration obligatoire

Le nouvel art. 6a OPPEtr proposé concerne uniquement les denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) pour lesquelles il est obligatoire, en vertu de la LDAI, d'indiquer le pays de production. Cette obligation existe déjà pour les denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) mises sur le marché en Suisse (art. 16e LETC) en application du principe «Cassis de Dijon» (art. 16a et 16b LETC). Le nouvel art. 6a OPPEtr constitue donc uniquement une extension de l'obligation existante de fournir des indications. La charge supplémentaire minimale qui en découle permet d'améliorer la transparence concernant les prescriptions techniques appliquées pour les denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) fabriquées en Suisse, pour le marché suisse, selon les art. 16a et 16b LETC.

4.2 Prolongation du délai transitoire pour les allégations de santé

La prolongation du délai transitoire visé à l'art. 19, al. 1, OPPEtr s'impose car l'UE applique toujours une solution transitoire pour ce qui est des allégations de santé pour les denrées alimentaires. Cette solution prévoit que les allégations de santé pour les substances botaniques et les autres demandes non traitées dans l'UE soient temporairement réglées conformément au droit national de l'Etat membre de l'UE. Dès que la situation juridique sera uniformisée dans l'UE, le droit suisse sera harmonisé avec le droit communautaire.

5 Bases légales

En vertu de l'art. 31, al. 1, LETC, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution de la LETC. L'OPPEtr a été édictée sur la base de l'art. 16a, al. 2, let. e, et de

l'art. 31, al. 1, LETC. Le Conseil fédéral est par conséquent habilité à modifier l'OPPEtr.

La proposition du Conseil fédéral repose sur la proposition d'une minorité de la CER-N déposée lors des délibérations relatives à l'initiative 10.538. Le Conseil fédéral a soutenu cette proposition tant dans son avis concernant le rapport de la CER-N sur l'initiative 10.538 que lors des délibérations du Parlement au sujet de cette initiative parlementaire.

6 Conséquences

Les modifications de l'OPPEtr n'auront pas de conséquences notables sur la Confédération et les cantons. Les ressources financières et les effectifs nécessaires à l'exécution de l'OPPEtr sont disponibles.

L'économie suisse profite du fait que les articles 16a et en particulier 16b LETC permettent d'éviter une discrimination des producteurs suisses grâce au principe «Cassis de Dijon». Les producteurs domestiques peuvent fabriquer pour le marché suisse des produits répondant aux prescriptions techniques de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE sous réserve d'avoir obtenu pour ces produits une autorisation sous forme de décision de portée générale conformément à l'article 16d, al. 2, LETC. A l'entrée en vigueur de l'art. 6a OPPEtr, l'obligation de déclaration sera complétée pour les denrées alimentaires (et dans certains cas aussi les matières premières qui les composent) dont l'étiquetage doit aujourd'hui déjà indiquer le pays de production, lorsque ces denrées alimentaires auront été fabriquées en Suisse conformément aux prescriptions techniques de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE. Comme il s'agit uniquement de compléter une déclaration déjà obligatoire pour ce type de produits, les coûts additionnels lors de la mise sur le marché seront faibles. L'utilité de cette déclaration complémentaire tient au fait qu'elle est propre à renforcer la confiance des consommateurs pour les denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse. Par rapport à l'utilité attendue, le coût supplémentaire à porter par le fournisseur pour la déclaration complémentaire est jugé acceptable.

7 Etapes suivantes et entrée en vigueur

A l'issue de la procédure d'audition, le projet sera finalisé en tenant compte des avis reçus. La décision du Conseil fédéral est prévue pour le XX.XX.2016.

Le texte révisé de l'OPPEtr entrera en vigueur le xx.xx.2016.