



Juin 2019

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce : procédure de notification

Table des matières

1	Objet de la procédure de consultation	3
2	Vue d'ensemble des avis reçus	4
2.1	Cantons	4
2.2	Partis politiques	5
2.3	Organisations agricoles	5
2.4	Organisations et entreprises de l'industrie et du commerce alimentaires	5
2.5	Organisations de consommateurs.....	6
2.6	Autres acteurs.....	6
3	Raisons invoquées dans les avis pour justifier le rejet ou la modification du projet	7
3.1	Avis défavorables	7
3.1.1	Mise en péril d'intérêts publics prépondérants.....	7
3.1.2	Pas d'effet positif du principe « Cassis de Dijon »	7
3.1.3	Argumentation contradictoire.....	8
3.1.4	Coût excessif d'une banque de données potentiellement inutile.....	8
3.1.5	Contradiction avec l'art. 104a Cst.....	8
3.1.6	« Forcing politique »	8
3.1.7	Règles linguistiques applicables aux mises en garde	8
3.2	Avis défavorables avec proposition subsidiaire d'une suppression complète de l'art. 16c LETC.....	8
3.2.1	Sécurité alimentaire et protection de la santé non garanties.....	9
3.2.2	Surcroît de dépenses pour les entreprises	9
3.2.3	Perte d'efficacité en cas de suppression du régime d'autorisation.....	9
3.2.4	Coûts de création et d'exploitation élevés	9
3.2.5	Régime d'autorisation également appliqué dans des États de l'UE	10
3.2.6	Proposition subsidiaire de soumettre complètement les denrées alimentaires au principe « Cassis de Dijon »	10
3.3	Avis concernant les compléments alimentaires.....	10
3.3.1	Pas de teneurs maximales harmonisées à l'échelle de l'UE pour les compléments alimentaires.....	10
3.3.2	Difficulté de qualifier un produit de médicament et inégalité de traitement....	10
3.4	Autres arguments	11
3.4.1	Abandonner le renouvellement annuel des notifications.....	11
3.4.2	S'appuyer sur les notifications effectuées.....	11
3.4.3	Conversion automatique des décisions de portée générale en notifications .	11
3.4.4	Réglementation confuse des exigences linguistiques applicables aux mises en garde.....	11
3.4.5	Autre entrave au commerce : l'indication du pays de production	11
4	Liste des participants à la procédure de consultation et liste des abréviations	12
4.1	Abréviations générales	12
4.2	Liste des participants à la procédure de consultation et leurs abréviations	12

1 Objet de la procédure de consultation

Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a approuvé un train de mesures en vue de faciliter les importations. L'une d'elles vise à simplifier la mise sur le marché de denrées alimentaires en vertu du principe « Cassis de Dijon ». En décembre 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la modification nécessaire de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC). Le projet prévoit le remplacement du régime d'autorisation applicable aujourd'hui à la mise sur le marché des denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon » par une simple procédure de notification électronique.

La révision proposée de la LETC contient également une simplification des exigences linguistiques applicables aux mises en garde figurant sur les denrées alimentaires et les objets usuels mis sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon ». La LETC est ainsi adaptée à la nouvelle législation sur les denrées alimentaires et objets usuels entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017.

2 Vue d'ensemble des avis reçus

La procédure de consultation a donné lieu à 65 avis en tout.

Sur le fond, 23 participants à la consultation sont favorables à la procédure de notification et 39 y sont opposés. 2 autres participants ont formulé des remarques sur la procédure de notification uniquement en rapport avec les compléments alimentaires, ces derniers devant à leurs yeux rester soumis au régime d'autorisation. Un des avis exprimés ne peut être considéré comme clairement favorable ou défavorable au projet.

De nombreux participants à la consultation ont proposé des solutions de remplacement : 13 participants défavorables au projet et 2 participants favorables ont proposé que les denrées alimentaires soient soumises au principe « Cassis de Dijon » sans charges ni conditions supplémentaires. Au total, 7 participants à la consultation ont demandé que les compléments alimentaires restent soumis au régime d'autorisation, à savoir les 2 participants qui se sont exprimés uniquement à ce sujet, 3 participants parmi ceux qui sont favorables à la procédure de notification et 2 parmi ceux qui y sont opposés.

Parmi les 33 participants qui se sont clairement exprimés au sujet de la modification des exigences linguistiques applicables aux mises en garde, 24 l'approuvent et 9 la rejettent.

L'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses et l'Union patronale suisse n'ont pas pris position.

2.1 Cantons

Sur les 25 cantons qui se sont prononcés sur le projet, 6 (BE, GL, NW, OW, SG, ZG) acceptent la procédure de notification et 18 (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, VS, ZH) la rejettent sur le fond. L'avis du canton de LU ne peut être considéré comme clairement favorable ou défavorable au projet.

Sur les 18 cantons qui rejettent la procédure de notification, 16 (AG, AI, AR, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) estiment que le projet menace la sécurité alimentaire et la protection de la santé, crée une fausse sécurité pour les entreprises et les consommateurs, entraîne des charges supplémentaires pour les entreprises, conduit à des pratiques cantonales différentes, et est par ailleurs trop coûteux. BS et BL rejettent également la procédure de notification. Contrairement aux 16 autres cantons ayant un avis défavorable, les deux cantons de Bâle rejettent la procédure de notification parce qu'ils prônent une application sans exception du principe « Cassis de Dijon » aux denrées alimentaires. BL est d'avis que, depuis l'harmonisation de la législation suisse sur les denrées alimentaires avec celle de l'UE, le niveau de protection de la santé et de protection contre les tromperies est pratiquement le même en Suisse qu'au sein de l'UE, raison pour laquelle le régime d'autorisation n'est plus justifié et l'introduction d'une procédure de notification infondée. BS estime que la procédure de notification génère un important surcroît de travail au niveau de l'exécution et, à l'instar de BL, demande la suppression pure et simple de l'art. 16c LETC.

Parmi les cantons défavorables au projet, 10 (AG, AI, AR, GE, SH, TG, TI, UR, VS, ZH) sont néanmoins conscients que la suppression des barrières commerciales est un objectif jouissant d'un large soutien politique. Si la modification de l'art. 16c LETC devait être maintenue malgré le risque de tromperie des consommateurs et de mise en danger de leur santé, ils proposent la variante conséquente consistant à renoncer à l'obligation de notification et à supprimer purement et simplement le régime d'autorisation pour les denrées alimentaires (comme le demandent BL et BS).

La modification des exigences linguistiques applicables aux mises en garde a été expressément saluée par 11 cantons (AG, AI, BS, FR, GR, LU, SG, SO, TI, UR, VS) et explicitement rejetée par 2 autres (NE, VD).

2.2 Partis politiques

5 partis politiques (PVL, Les Verts, PLR, PS, UDC) ont pris position sur le projet : 3 partis (PVL, PLR, PS) se félicitent à la fois de la procédure de notification et de l'adaptation des exigences linguistiques applicables aux mises en garde, et 2 partis (UDC, Les Verts) rejettent la procédure de notification sans se prononcer sur la modification des exigences linguistiques.

L'UDC et les Verts font valoir que le système de notification porte atteinte à des intérêts prépondérants dans les domaines de la santé et de la protection des consommateurs et qu'il n'aura pas d'effet positif sur le prix des denrées alimentaires en Suisse. Les Verts soutiennent en outre que la procédure de notification complique la stratégie de qualité qui sous-tend la mise en œuvre des critères de durabilité, et contredit le nouvel art. 104a, let. d, de la Constitution (Cst.). Tant les Verts que l'UDC prônent l'exclusion des denrées alimentaires du champ d'application du principe « Cassis de Dijon ».

2.3 Organisations agricoles¹

12 organisations agricoles ont fait part de leur avis sur le projet (USP, USPF, Bauernverband Appenzell Ausserrhoden, St. Galler Bauernverband, LBV, CNAV, FSPC, PSL, AGORA, Agrigenève, Prométerre, UCT). Elles s'opposent toutes au projet, et 9 d'entre elles proposent même d'exclure complètement les denrées alimentaires du champ d'application du principe « Cassis de Dijon ».

Ces participants à la consultation estiment que la procédure de notification met en péril des intérêts publics prépondérants (protection de la santé ou protection des consommateurs) et n'entraîne pas de baisse des prix pour les consommateurs. Ils soutiennent également que le projet est inutile et qu'il n'est guère susceptible de réunir une majorité politique. Selon Prométerre, la procédure de notification est également contraire à l'art. 104a Cst.

Prométerre, AGORA, l'USPF et Agrigenève rejettent aussi explicitement la modification des exigences linguistiques applicables aux mises en garde, arguant que les consommateurs doivent pouvoir obtenir des informations claires sur le produit qu'ils souhaitent acheter, ce qui nécessite que les indications figurent dans une langue officielle au moins.

2.4 Organisations et entreprises de l'industrie et du commerce alimentaires

L'industrie et le commerce alimentaires ont déposé 11 avis (ASSGP, CFSAI, FIAL, Société des vétérinaires suisses, Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse, Promarca, Union professionnelle suisse de la viande, scienceindustries, ASMC, Swiss Retail Federation, Association des chimistes cantonaux de Suisse). La procédure de notification est bien accueillie par 6 participants à la consultation (ASSGP, Union professionnelle suisse de la viande, Promarca, Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse, Swiss Retail Federation, ASMC), avec des adaptations proposées par certains. 5 participants se sont exprimés exclusivement (FIAL, scienceindustries) ou en détail (ASSGP, CFSAI, ASMC) sur les compléments alimentaires. 2 participants (Société des vétérinaires suisses, Association des chimistes cantonaux de Suisse) rejettent la procédure de notification.

Toutefois, 5 des participants favorables au projet (ASSGP, ASMC, Union professionnelle suisse de la viande, Swiss Retail Federation, USAM) proposent de renoncer au renouvellement annuel de la notification. L'USAM propose de convertir les décisions de portée générale actuelles en notifications. En outre, Swiss Retail Federation demande la mise en œuvre intégrale du principe « Cassis de Dijon » dans le secteur des denrées alimentaires ou la simplification administrative de la procédure de notification.

¹ Les organisations des producteurs laitiers et céréaliers figurent au chiffre 2.3 (Organisations agricoles) du présent rapport.

Les 5 participants à la consultation qui se sont exprimés exclusivement ou en détail sur les compléments alimentaires sont d'avis que le régime d'autorisation devrait être maintenu pour les compléments alimentaires et les aliments pour sportifs, arguant que certains États membres de l'UE prescrivent des teneurs maximales différentes – ou n'en prévoient pas du tout – pour les compléments alimentaires et les aliments pour sportifs. Ces incertitudes posent, à leurs yeux, des risques pour la sécurité alimentaire. L'Association des chimistes cantonaux de Suisse propose, à titre subsidiaire, l'abrogation complète de l'art. 16c LETC en guise de variante conséquente, ce qui permettrait la mise sur le marché des denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon » sans qu'il soit nécessaire de recourir à des procédures d'autorisation ou de notification.

4 participants à la consultation (Promarca, Swiss Retail Federation, Société des vétérinaires suisses, Association des chimistes cantonaux de Suisse) se sont aussi prononcés sur l'adaptation des exigences linguistiques applicables aux mises en garde. Cette modification fait l'unanimité. Toutefois, Swiss Retail Federation demande en sus, pour les produits importés selon le principe « Cassis de Dijon », une dérogation systématique (et non exceptionnelle) à l'obligation de rédiger les mises en garde dans au moins une des langues officielles.

2.5 Organisations de consommateurs

Les 3 organisations de consommateurs qui se sont prononcées sur le projet (FRC, KVS, SKS) rejettent la procédure de notification.

La KVS rejette la procédure de notification en avançant les mêmes arguments que l'USP. La FRC s'oppose à la fois à la procédure de notification et à l'adaptation des exigences linguistiques applicables aux mises en garde. Elle estime que ces changements affaiblissent la protection des consommateurs. Selon elle, supprimer le régime fédéral d'autorisation a pour effet de rendre les autorités cantonales seules responsables de la surveillance du marché, sans leur allouer davantage de moyens à cette fin. La SKS juge que le régime d'autorisation actuel n'est pas transparent, mais qu'il conduit néanmoins à ce que les denrées alimentaires mises sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon » soient sans danger pour la santé. En particulier, elle est d'avis que la pratique en matière d'autorisation pour les compléments alimentaires doit être maintenue à tout prix. La SKS fait également valoir que la banque de données prévue entraînera des coûts très importants, mais n'aura guère de visibilité auprès des consommateurs. Elle ajoute que cette banque de données risque, au fil du temps, de ne plus être exhaustive ou de présenter des erreurs. Pour la SKS, une banque de données qui ne serait pas fiable est inutile.

2.6 Autres acteurs

10 autres acteurs (economiesuisse, COMCO, SKW, USS, Zürcher Handelskammer, hotelleriesuisse, Forum PME, USAM, CP, FER) ont également formulé un avis. 8 d'entre eux ont exprimé un accord de principe à la procédure de notification : 4 (economiesuisse, COMCO, SKW, USS) n'émettent aucune réserve et 4 (Zürcher Handelskammer, hotelleriesuisse, Forum PME, USAM) sont favorables, moyennant toutefois certaines modifications. La Zürcher Handelskammer préférerait ainsi que l'art. 16c LETC soit abrogé sans être remplacé. Enfin, le projet est rejeté par 2 participants (CP et FER).

Le Forum PME, l'USAM, hotelleriesuisse et la Zürcher Handelskammer jugent inutile de limiter la notification à un an. Le Forum PME et l'USAM proposent que les autorisations existantes soient automatiquement converties en notifications. La FER doute de l'impact sur les prix à la consommation et considère qu'un contrôle minimal est à la fois réalisable et nécessaire. Le CP craint que la procédure de notification ait un impact négatif sur les normes élevées appliquées en Suisse aux denrées alimentaires et estime que le contrôle exercé aujourd'hui par le biais du régime d'autorisation est réalisable et nécessaire.

2 participants à la consultation (SKW, Zürcher Handelskammer) se sont prononcés sur l'adaptation des exigences linguistiques applicables aux mises en garde. La SKW fait valoir que la

réglementation proposée crée de la confusion et demande que l'obligation soit limitée à une langue officielle ou à une autre langue. La Zürcher Handelskammer demande en sus, pour les produits importés selon le principe « Cassis de Dijon », une dérogation systématique (et non exceptionnelle) à l'obligation de rédiger les mises en garde dans au moins une des langues officielles.

3 Raisons invoquées dans les avis pour justifier le rejet ou la modification du projet

3.1 Avis défavorables

39 participants (18 cantons : AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH ; 2 partis : UDC et Les Verts ; les 12 organisations agricoles ; l'Association des chimistes cantonaux de Suisse ; la Société des vétérinaires suisses ; les 3 organisations de consommateurs ainsi que le CP et la FER) rejettent le remplacement du régime d'autorisation par une procédure de notification. Cependant, 11 d'entre eux soutiennent à titre subsidiaire une abrogation complète de l'art. 16c LETC (ch. 3.2). Les deux cantons de Bâle rejettent eux aussi la procédure de notification, mais proposent que les denrées alimentaires soient soumises sans réserve au principe « Cassis de Dijon ». Les chiffres 3.1.1 à 3.1.7 ci-après présentent les raisons invoquées dans les 26 autres avis pour justifier le rejet de la procédure de notification et de l'adaptation des exigences linguistiques applicables aux mises en garde, adaptation néanmoins soutenue par 8 participants à la procédure de consultation².

3.1.1 Mise en péril d'intérêts publics prépondérants

Aujourd'hui, les autorisations pour les denrées alimentaires mises sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon » ne sont accordées que si aucun intérêt public prépondérant n'est mis en danger. Par intérêts prépondérants, on entend notamment la protection de la vie et de la santé des personnes, des animaux et des plantes, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. Si le régime d'autorisation est remplacé par une procédure de notification, les denrées alimentaires seront mises sur le marché sans que soit vérifié si elles portent atteinte à des intérêts publics prépondérants tels que la protection de la santé ou la protection des consommateurs.

L'examen des demandes effectué aujourd'hui est tout à fait pertinent. Il ressort clairement des listes de l'OSAV que des demandes ont été rejetées parce que les denrées alimentaires concernées représentaient un danger pour la santé ou que les allégations de santé étaient problématiques. En outre, les teneurs maximales autorisées en vitamines, minéraux et autres substances ajoutées aux denrées alimentaires sont très différentes d'un pays à l'autre. Qui plus est, la délimitation entre les denrées alimentaires et les médicaments ou compléments alimentaires n'est pas simple. Toutes ces raisons soulignent l'importance d'un examen attentif des demandes concernant les denrées alimentaires, alors qu'une procédure de notification menacerait des intérêts publics prépondérants comme la protection de la santé.

3.1.2 Pas d'effet positif du principe « Cassis de Dijon »

L'introduction du principe « Cassis de Dijon » n'a pas eu les effets escomptés sur les prix à la consommation. Dans le dossier de consultation, le Conseil fédéral indique qu'il est difficile d'évaluer l'impact que la nouvelle réglementation aurait sur les prix, et il n'articule par conséquent pas de chiffres. En définitive, l'introduction d'une procédure de notification n'aurait guère d'effet positif sur les prix pour les consommateurs.

² Si les arguments ne sont présentés que par certains des 26 participants opposés au projet, ces derniers sont mentionnés.

3.1.3 Argumentation contradictoire

Dans le dossier de consultation, le passage d'un système d'autorisation à un système de notification est également justifié par le fait que la nouvelle législation suisse sur les denrées alimentaires a été harmonisée dans une large mesure avec les prescriptions européennes. Le principe « Cassis de Dijon » a été introduit afin de simplifier l'importation de denrées alimentaires en dépit des divergences entre les réglementations suisse et européenne. Eu égard à cette harmonisation poussée du droit suisse avec le droit de l'UE, soulignée dans le dossier de consultation, le principe « Cassis de Dijon » dans le secteur des denrées alimentaires devient *de facto* obsolète, si bien que le Parlement pourrait s'épargner la peine de traiter la nouvelle réglementation proposée.

3.1.4 Coût excessif d'une banque de données potentiellement inutile

Les coûts liés à la création de la banque de données prévue pour la procédure de notification sont estimés à un montant compris entre 400 000 et 800 000 francs, et les coûts annuels d'exploitation et de maintenance entre 40 000 et 80 000 francs. Le prix du passage à un système de notification est donc élevé, sans qu'il y ait de garantie que les consommateurs aient connaissance de l'existence d'une banque de données et que ladite banque soit à jour et complète. Si l'on met en regard les coûts et les bénéfices, les coûts du passage à une procédure de notification sont trop importants.

3.1.5 Contradiction avec l'art. 104a Cst.

Aux yeux des Verts et de Prométerre, le principe « Cassis de Dijon » est contraire à l'art. 104a Cst., selon lequel les relations commerciales doivent contribuer au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

3.1.6 « Forcing politique »

Le Parlement s'est récemment penché sur des interventions (objets 17.3623 et 17.3624) concernant le principe « Cassis de Dijon », que le Conseil national a rejetées le 5 mars 2018. De l'avis des milieux agricoles, la nouvelle réglementation proposée va à l'encontre de la décision du Conseil national.

3.1.7 Règles linguistiques applicables aux mises en garde

8 des participants à la consultation ayant émis un avis défavorable (NE et VD ; AGORA, Agri-genève, CNAV, USPF, Prométerre, FRC) sont également opposés au projet de nouvelle réglementation concernant les exigences linguistiques applicables aux mises en garde.

À leurs yeux, les denrées alimentaires mises sur le marché selon le principe « Cassis de Dijon » ne respectent pas les prescriptions techniques suisses. Ils jugent donc indispensable que les consommateurs puissent disposer d'informations sur les produits qu'ils achètent dans une langue qu'ils comprennent. Un assouplissement des exigences linguistiques n'est concevable que là où les prescriptions suisses s'appliquent.

3.2 Avis défavorables avec proposition subsidiaire d'une suppression complète de l'art. 16c LETC

11 participants à la consultation qui rejettent la procédure de notification (AG, AI, AR, GE, SH, TG, TI, UR, VS, ZH, Association des chimistes cantonaux de Suisse) accepteraient à titre subsidiaire que les denrées alimentaires soient intégralement soumises au principe « Cassis de Dijon » et que l'art. 16c LETC soit purement et simplement supprimé. Il convient de préciser que BL et BS proposent cette suppression non à titre subsidiaire, mais à titre principal.

Les commentaires exposés ci-après aux chiffres 3.2.1 à 3.2.6 portent à la fois sur les motifs de rejet de la procédure de notification et sur les motifs d'une suppression complète de l'art. 16c LETC. L'adaptation des règles linguistiques applicables aux mises en garde, qui a été abordée par 7 participants à la procédure de consultation, n'est pas traitée ici, car cette modification est bien accueillie dans l'ensemble.

Par souci d'exhaustivité, il convient de préciser que les deux Bâle, la Zürcher Handelskammer et Swiss Retail Federation rejettent également le projet, mais proposent l'application intégrale du principe « Cassis de Dijon » au secteur des denrées alimentaires, et ce non à titre subsidiaire, mais à titre principal.

Ci-après (ch. 3.2.1 à 3.2.6) figurent les motifs avancés à l'appui de leur avis par les participants à la consultation mentionnés au début du présent chapitre (ch. 3.2).

3.2.1 Sécurité alimentaire et protection de la santé non garanties

Au sein de l'UE, certaines prescriptions relatives aux denrées alimentaires ne sont pas harmonisées, s'agissant notamment des aliments pour sportifs, des préparations à base de plantes (« botanicals ») ou des compléments alimentaires. Dans ces domaines, les règles nationale peuvent différer radicalement.

Jusqu'en mai 2017, les compléments alimentaires et les aliments pour sportifs étaient exclus de la possibilité d'une mise sur le marché selon le principe « Cassis de Dijon ». Afin de continuer à assurer la sécurité alimentaire et la protection de la santé dans ces groupes et dans tous les autres groupes alimentaires, le régime d'autorisation pour l'application du principe « Cassis de Dijon » dans le secteur des denrées alimentaires demeure nécessaire et ne doit pas être remplacé par une obligation de notification.

3.2.2 Surcroît de dépenses pour les entreprises

Avec le système d'autorisation actuel, seul le premier requérant doit demander une autorisation à l'OSAV, l'autorisation accordée étant ensuite valable pour toutes les denrées alimentaires similaires, même si elles sont mises sur le marché par d'autres personnes que le requérant. Avec l'introduction de la procédure de notification, chaque importateur ou producteur devrait annoncer à la Confédération toutes les denrées alimentaires qu'il a mises sur le marché suisse conformément au principe « Cassis de Dijon », même si la denrée en question a déjà été notifiée par un autre importateur ou producteur. De plus, la notification devrait être renouvelée chaque année. L'introduction de la procédure de notification placerait donc chaque année beaucoup plus d'acteurs face à une lourde charge administrative supplémentaire.

3.2.3 Perte d'efficacité en cas de suppression du régime d'autorisation

Sous l'actuel régime d'autorisation, l'OSAV vérifie de manière centralisée si les conditions de mise sur le marché d'une denrée alimentaire conformément au principe « Cassis de Dijon » sont remplies. Avec la procédure de notification, les contrôles devraient être effectués par les autorités d'exécution des cantons, ce qui entraînerait non seulement un surcroît de travail pour les services cantonaux, mais risquerait aussi de créer des disparités dans l'exécution. Dans un souci d'efficacité et d'uniformité dans l'appréciation des demandes, l'OSAV doit continuer d'assurer de manière centralisée, via le régime d'autorisation, l'examen pour la mise sur le marché des denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon ».

3.2.4 Coûts de création et d'exploitation élevés

Les coûts de création de la banque de données pour le système de notification sont estimés entre 400 000 et 800 000 francs, et les coûts d'exploitation annuels entre 40 000 et 80 000 francs. Si l'on évalue le rapport coût/bénéfice du système de notification, il ne vaut pas la peine de mettre en place et d'exploiter un tel appareil administratif. En revanche, il serait

utile de remplacer le système d'autorisation sur support papier par une procédure d'autorisation électronique, plus simple sur le plan administratif, afin d'améliorer l'efficacité du système en place.

3.2.5 Régime d'autorisation également appliqué dans des États de l'UE

La Suisse a introduit le principe « Cassis de Dijon » dans une démarche unilatérale. Elle n'est donc soumise à aucune obligation de droit international à cet égard. En outre, dans d'autres pays de l'UE, la procédure d'autorisation s'applique également aux denrées alimentaires mises sur le marché conformément au principe européen de reconnaissance mutuelle (comparable au principe suisse « Cassis de Dijon »). De ce point de vue, il est justifié de maintenir le régime d'autorisation.

3.2.6 Proposition subsidiaire de soumettre complètement les denrées alimentaires au principe « Cassis de Dijon »

Les participants à la consultation cités au ch. 3.2 sont conscients que l'élimination des entraves au commerce est un objectif politique largement soutenu. Si, au titre de cet objectif, la modification de l'art. 16c LETC devait être maintenue malgré le risque de tromperie des consommateurs et de mise en danger de leur santé, ils proposent l'abrogation complète de cette disposition et une redistribution des ressources. Une suppression complète des barrières administratives à l'entrée sur le marché permettrait, à leurs yeux, de réduire dans une importante mesure la charge administrative des entreprises. En outre, la mise en œuvre intégrale du principe « Cassis de Dijon » aurait le mérite de renforcer l'autorégulation applicable dans le secteur des denrées alimentaires. Parallèlement, ces participants à la consultation font valoir que si le régime d'autorisation et le projet de procédure de notification étaient abandonnés, les coûts économisés par la Confédération seraient intégralement alloués aux cantons pour les dépenses supplémentaires occasionnées par la surveillance du marché.

3.3 Avis concernant les compléments alimentaires

5 participants à la procédure de consultation (ASSGP, CFSAI, FIAL, scienceindustries, ASMC) se sont prononcés en détail voire exclusivement sur les compléments alimentaires, certains ayant en outre fait quelques références aux préparations à base de plantes et aux aliments pour sportifs, tandis que 2 autres participants (SKS, Association des chimistes cantonaux de Suisse) ont exprimé des points de vue analogues, quoique moins détaillés, concernant cette catégorie de denrées alimentaires. En raison du nombre important d'avis sur les compléments alimentaires, les arguments invoqués à leur sujet sont présentés séparément aux chiffres 3.3.1 et 3.3.2.

3.3.1 Pas de teneurs maximales harmonisées à l'échelle de l'UE pour les compléments alimentaires

Les teneurs maximales en vitamines et en minéraux des compléments alimentaires ne sont pas fixées de manière uniforme dans tous les États de l'UE. Certains États membres ne prévoient même pas de teneurs maximales pour plusieurs substances. Or il y a des compléments alimentaires qui, s'ils ne respectent pas les teneurs maximales suisses en vitamines et minéraux, peuvent présenter des risques pour la sécurité alimentaire. Afin de garantir à l'avenir la sécurité alimentaire dans ce domaine particulièrement sensible, le régime actuel d'autorisation pour les compléments alimentaires doit être maintenu.

3.3.2 Difficulté de qualifier un produit de médicament et inégalité de traitement

Les teneurs maximales pour les compléments alimentaires prévues par l'ordonnance du DFI sur les compléments alimentaires (OCAI) sont en partie différentes des teneurs maximales en vitamines et minéraux établies dans les États membres de l'UE. Au sein de l'UE, des produits

sont ainsi commercialisables en tant que denrées alimentaires alors qu'ils nécessitent une autorisation de mise sur le marché en tant que médicaments en Suisse. Scienceindustries craint donc que les producteurs ou distributeurs suisses ne se retrouvent pénalisés par rapport aux importateurs si ces derniers sont autorisés à vendre en Suisse des denrées alimentaires pour lesquelles les producteurs ou distributeurs suisses doivent se soumettre à une procédure d'autorisation des médicaments. Il en va de même des préparations à base de plantes.

L'ASSGP et l'ASMC proposent un système de notification à deux niveaux avec une réserve d'autorisation pour les compléments alimentaires, car il est difficile de faire la distinction entre médicaments et compléments alimentaires. Un complément alimentaire ne devrait pas être mis sur le marché tant qu'il n'a pas été contrôlé par les autorités pour s'assurer qu'il n'est pas un médicament, ou qu'il ne peut pas être confondu avec un médicament. Si cette condition est remplie, ces 2 participants à la consultation jugent inutile de limiter la notification à un an.

3.4 Autres arguments

3.4.1 Abandonner le renouvellement annuel des notifications

Outre les participants à la consultation mentionnés ci-dessus (ch. 2.4), 3 autres (hotellerie-suisse, Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse, Forum PME) ont fait part de leur opposition à la notification annuelle, arguant qu'elle crée une charge administrative supplémentaire inutile.

3.4.2 S'appuyer sur les notifications effectuées

Afin d'alléger effectivement la charge administrative, l'USAM propose que les responsables de la mise sur le marché puissent s'appuyer sur les notifications déjà effectuées – par d'autres acteurs du marché – pour des denrées alimentaires identiques, sans avoir à procéder eux-mêmes à une nouvelle notification.

3.4.3 Conversion automatique des décisions de portée générale en notifications

Le Forum PME propose que les décisions de portée générale en vigueur soient, dans la mesure du possible, converties automatiquement en notifications.

3.4.4 Réglementation confuse des exigences linguistiques applicables aux mises en garde

Pour la SKW, les exigences linguistiques applicables aux mises en garde créent une confusion, car elles laissent une marge d'appréciation excessive. Il serait plus pertinent de limiter clairement l'obligation à « une langue officielle ou à une autre langue ». En tout état de cause, les fabricants s'acquitteraient de leur obligation en matière de responsabilité du fait des produits, et une mention multilingue serait proposée pour les produits nécessitant des instructions spéciales. En outre, la SKW voit une source de confusion dans le fait que l'art. 16e, al. 2, let. a, P-LETC reprenne la réglementation applicable antérieurement. Enfin, elle estime que le lien avec la let. b n'est pas suffisamment clair ; on peut se demander quand les règles prévues s'appliquent et si elles s'appliquent cumulativement ou alternativement.

3.4.5 Autre entrave au commerce : l'indication du pays de production

La Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse attire l'attention sur une entrave supplémentaire au commerce lors de la mise sur le marché de denrées alimentaires. Selon elle, l'exigence suisse relative à l'indication du pays de production pour les produits transformés rend souvent impossible la mise directe sur le marché suisse de denrées alimentaires conformes au droit de l'UE. L'adresse du producteur, par exemple, n'est suffisante pour indiquer le pays de production que si le siège du producteur correspond effectivement au pays de production. Or de nombreux grands fabricants, comme Unilever, disposent de sites de production

dans différents pays et produisent dans l'un ou l'autre de ces pays en fonction des capacités disponibles. Dans l'UE, les produits de ces fabricants n'indiquent souvent que l'adresse du fabricant (p. ex. le siège européen), mais pas l'adresse du site de production. Dans ce cas, l'étiquetage doit être adapté pour l'importation en Suisse, ce qui entraîne des surcoûts importants. Cette situation est particulièrement problématique dans le cas d'articles de marque commercialisés à l'échelle internationale et proposés en Suisse dans une composition identique.

4 Liste des participants à la consultation et liste des abréviations

4.1 Abréviations générales

Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce ; RS 946.51
OCAI	Ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les compléments alimentaires ; RS 817.022.14
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

4.2 Liste des participants à la consultation et leurs abréviations

Cantons

Abréviation	Désignation exacte
AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
FR	Canton de Fribourg
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
LU	Canton de Lucerne

NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OW	Canton d'Obwald
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SO	Canton de Soleure
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UR	Canton d'Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich

Partis politiques

Abréviation	Désignation exacte
Les Verts	Les Verts suisses
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste
PVL	Parti vert'libéral
UDC	Union démocratique du centre

Organisations agricoles

Abréviation	Désignation exacte
	Agrigenève
AGORA	Association des groupements et organisations romands de l'agriculture
	Bauernverband Appenzell Ausserhoden
CNAV	Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
FSPC	Fédération suisse des producteurs de céréales
LBV	Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband
Prométerre	Prométerre – Association vaudoise de promotion des métiers de la terre

PSL	Producteurs suisses de lait
SGBV	St. Galler Bauernverband
UCT	Unione Cantadini Ticinesi & Segretariato agricolo
USP	Union suisse des paysans
USPF	Union suisse des paysannes et des femmes rurales

Organisations et entreprises de l'industrie et du commerce alimentaires

Abréviation	Désignation exacte
ASMC	Association suisse pour les médicaments de la médecine complémentaire
ASSGP	Association suisse des spécialités pharmaceutiques grand public
CFSAI	Commission fédérale pour la sécurité alimentaire internationale
FIAL	Fédération des industries alimentaires suisses
	Société des vétérinaires suisses
	Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse
Promarca	Promarca – Union suisse de l'article de marque
	Union professionnelle suisse de la viande
	scienceindustries
	Swiss Retail Federation
	Association des chimistes cantonaux de Suisse

Organisations de consommateurs

Abréviation	Désignation exacte
FRC	Fédération romande des consommateurs
KVS	Konsumenten Vereinigung Schweiz
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz

Autres acteurs

Abréviation	Désignation exacte
COMCO	Commission de la concurrence

CP	Centre patronal
economiesuisse	economiesuisse – Fédération des entreprises suisses
FER	Fédération des entreprises romandes
	hotelleriesuisse
SKW	Association suisse des cosmétiques et des détergents
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse
	Zürcher Handelskammer
	Forum PME