10.538

Initiative parlementaire
Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.
Exclure les denrées alimentaires du champ d'application
du principe du «Cassis de Dijon»

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national

du 20 octobre 2014

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

20 octobre 2014

Pour la commission:

Le président, Ruedi Noser

Condensé

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC), en 2010, le principe «Cassis de Dijon» a été introduit en Suisse de manière autonome. En vertu de ce principe, certains produits qui sont légalement sur le marché d'un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE) peuvent aussi être mis sur le marché en Suisse sans devoir répondre à des exigences supplémentaires. Les denrées alimentaires produites à l'étranger font l'objet d'une réglementation spéciale selon laquelle l'application du principe «Cassis de Dijon» est soumise à autorisation.

La majorité de la commission estime que, dans le domaine des denrées alimentaires, le principe «Cassis de Dijon» a des conséquences négatives (manque de transparence vis-à-vis des consommateurs, possibilité de contourner les exigences suisses élevées de qualité, remise en question de la stratégie de l'agriculture suisse axée sur la qualité). En outre, la révision de la LETC de 2010 n'a pas entraîné tous les avantages économiques escomptés pour justifier le maintien dudit principe dans ce domaine.

Le présent projet propose, par conséquent, un retour à l'ancien système pour les denrées alimentaires, qui seront exclues du champ d'application du principe «Cassis de Dijon». La réglementation spéciale pour les denrées alimentaires selon le chap. 3a, section 2, LETC devient donc sans objet.

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Selon elle, le principe «Cassis de Dijon» est un instrument important pour lutter contre le niveau élevé des prix en Suisse et pour supprimer les entraves au commerce.

Rapport

1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire 10.538 «Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. Exclure les denrées alimentaires du champ d'application du principe du «Cassis de Dijon»», déposée le 17 décembre 2010 par le conseiller national Jacques Bourgeois, vise à modifier la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹ de manière à exclure les denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon».

Le 7 novembre 2011, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé, par 13 voix contre 12 et 1 abstention, de donner suite à cette initiative. Son homologue du Conseil des Etats (CER-E) s'est ralliée à cette décision le 20 janvier 2012, par 6 voix contre 5, en précisant qu'il y avait lieu d'examiner également d'autres solutions (qui ne devaient pas forcément entraîner une modification législative) n'excluant pas entièrement les denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon».

Le 13 novembre 2012, la CER-N a chargé l'administration de présenter un rapport détaillé sur l'évaluation de l'introduction du principe «Cassis de Dijon» décidée dans le cadre de la révision partielle de la LETC de 2010 (cf. ch. 2.3).

Après avoir pris acte du rapport précité le 23 avril 2013, la CER-N a chargé l'administration d'élaborer plusieurs variantes de mise en œuvre de l'initiative (cf. ch. 2.5). Le 25 février 2014, elle a décidé d'opter pour la solution de l'exclusion totale des denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon» et a chargé son secrétariat de rédiger, conjointement avec l'administration, un avant-projet d'acte et un rapport explicatif.

Le délai imparti pour élaborer un projet d'acte arrivant par ailleurs à échéance à la session de printemps 2014, la CER-N a proposé au Conseil national, par 14 voix contre 10, de prolonger le délai jusqu'à la session de printemps 2016. Une minorité a proposé de classer cet objet. Le 21 mars 2014, le Conseil national a prolongé le délai par 134 voix contre 48 et 8 abstentions.

Le 20 mai 2014, la CER-N s'est penchée sur l'avant-projet d'acte et l'a adopté par 15 voix contre 10 lors du vote sur l'ensemble. Elle a en outre décidé d'ouvrir une procédure de consultation.

La procédure de consultation s'est déroulée du 27 mai 2014 au 29 août 2014. Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation (cf. ch. 2.6), la commission a décidé, le 20 octobre 2014, par 15 voix contre 10, d'approuver définitivement son projet sans procéder à des modifications. Une minorité, qui rejette l'avant-projet, propose de ne pas entrer en matière (cf. ch. 2.4.2).

¹ RS 946.51

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

L'introduction du principe «Cassis de Dijon» s'inscrit dans le cadre de la politique de croissance du Conseil fédéral, dont l'une des priorités est l'abaissement du niveau élevé des prix en Suisse. Ce principe vise à diversifier la gamme de produits offerts en Suisse, à intensifier la concurrence et à réduire les coûts de production, en supprimant pour les entreprises l'obligation de produire des séries spéciales limitées pour répondre aux prescriptions divergentes du (petit) marché suisse.

A partir des années 90, le Conseil fédéral a poursuivi deux stratégies en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce: d'une part, la conclusion d'accords internationaux sur la reconnaissance mutuelle de prescriptions et d'évaluations de la conformité et, d'autre part, l'harmonisation autonome des prescriptions suisses avec celles de l'UE. Ces deux stratégies mettent l'accent sur l'élimination des entraves techniques au commerce entre la Suisse et l'UE, notamment par le biais de deux accords conclus dans le cadre des Bilatérales I, celui relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité et celui relatif aux échanges de produits agricoles.

La révision partielle de la LETC est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Le cœur de la révision était l'application autonome du principe «Cassis de Dijon» pour certains produits de l'UE et de l'EEE. Ce principe complète les deux stratégies précitées, à savoir la conclusion d'accords internationaux et l'harmonisation autonome dans les domaines non harmonisés entre l'UE et la Suisse.

En vertu du principe «Cassis de Dijon» fixé à l'art. 16a, al. 1, LETC, les produits qui sont légalement sur le marché d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE et qui ne relèvent pas de l'une des exceptions explicitées ci-après peuvent aussi être mis sur le marché en Suisse, même s'ils ne satisfont pas, ou pas entièrement, aux prescriptions techniques suisses.

L'art. 16a, al. 2, LETC énumère les cas dans lesquels le principe «Cassis de Dijon» n'est pas applicable. Il concerne les produits soumis à homologation, les substances soumises à notification en vertu de la législation sur les produits chimiques, les produits qui requièrent une autorisation d'importation préalable ou qui sont frappés d'une interdiction d'importer et les produits pour lesquels le Conseil fédéral a arrêté une dérogation au principe «Cassis de Dijon». Ces exceptions² sont répertoriées de manière exhaustive à l'art. 2 de l'ordonnance du 19 mai 2010 sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr)³, précisément à la let. b, ch. 1 à 11, pour les denrées alimentaires.

L'application du principe «Cassis de Dijon» aux denrées alimentaires est soumise à une réglementation spéciale (chap. 3a, sect. 2, LETC). En vertu de cette dernière, les denrées alimentaires qui ne satisfont pas ou pas intégralement aux prescriptions techniques suisses, mais qui sont conformes à celles de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE et qui y circulent légalement, peuvent être mises sur le marché

² 10 des 24 exceptions concernent les denrées alimentaires. Il s'agit par exemple de l'étiquetage de boissons alcoolisées sucrées, des œufs provenant d'élevage en batterie, de l'indication «produit sans recours au génie génétique», ou encore de produits à base de lapins élevés dans des conditions non admissibles en Suisse.

³ RS 946.513.8

en Suisse sur autorisation de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)⁴. Ces autorisations sont délivrées sous forme de décisions de portée générale et sont accordées pour autant que les denrées alimentaires concernées ne mettent pas en danger la sécurité et la santé des personnes et qu'elles satisfassent aux exigences relatives à l'information sur le produit. Cette réglementation spéciale a été mise en place à la suite des réserves émises par les organisations de consommateurs, qui craignaient que les denrées alimentaires importées en vertu du principe «Cassis de Dijon» ne soient pas conformes au niveau de protection suisse et qu'elles puissent représenter un risque pour la santé.

L'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr) est entrée en vigueur en même temps que la version révisée de la LETC. Outre les exceptions au principe «Cassis de Dijon» définies par le Conseil fédéral (art. 2), cette ordonnance règle notamment l'exécution de ce principe dans le domaine alimentaire (sect. 3). Afin de faciliter l'exécution de la loi pour les importateurs et les responsables de la mise sur le marché, le SECO tient une liste publique des groupes de produits et des produits qui sont exclus du champ d'application du principe «Cassis de Dijon» (art. 16a, al. 2, LETC) ainsi que des groupes de produits pour lesquels des exceptions ont été arrêtées dans le cadre de la surveillance du marché sous la forme d'une décision de portée générale (art. 20, al. 5, en relation avec l'art. 19, al. 7, LETC)⁵.

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser les producteurs suisses par rapport aux importations, la loi permet aux producteurs suisses de produire des denrées alimentaires selon les prescriptions techniques de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE et de les mettre sur le marché suisse.

Selon les dispositions de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)⁶ concernant l'information sur le produit, les denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse doivent indiquer le pays de production. Conjuguée avec la mesure visant à éviter la discrimination des producteurs suisses, cette prescription a pour conséquence qu'une denrée alimentaire fabriquée selon des prescriptions étrangères peut être mise sur le marché en Suisse avec l'indication «produit en Suisse» (cf. ch. 2.4.1).

Introduit en 2012, l'art. 10a OPPEtr garantit que les producteurs en Suisse ne peuvent ni s'appuyer sur une décision de portée générale ni en demander une pour éviter des prescriptions suisses relatives à la stratégie de qualité de l'agriculture suisse. Cette précision concerne les produits fabriqués en Suisse qui portent les dénominations «montagne», «alpage» ou «bio», et les vins (pratiques œnologiques et dénomination «vin de table»).

4 L'Office vétérinaire fédéral (OVF) et la division Sécurité alimentaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont été réunis au début de 2014 pour former l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

5 La liste négative concernant le principe du Cassis de Dijon figure sur le site internet du SECO: www.seco.admin.ch > Thèmes > Politique économique extérieure > Entraves techniques au commerce > LETC et le principe «Cassis de Dijon» > Bases juridiques régissant l'application du principe «Cassis de Dijon» en Suisse.

6 RS 817.0

2.2

Pratique de l'OSAV en matière d'octroi d'autorisations

A fin 2013, 163 demandes d'autorisation avaient été déposées auprès de l'OSAV: 45 ont été approuvées, pour lesquelles 34 décisions de portée générale ont été émises (certaines décisions de portée générale s'appliquaient à plusieurs demandes); 13 demandes étaient en suspens. Sur les 105 demandes restantes, 34 ont été rejetées, 19 ont fait l'objet d'une non-entrée en matière et 52 ont été retirées par les requérants. Le premier motif de rejet était que les denrées alimentaires concernées relevaient d'une des exceptions au principe «Cassis de Dijon» (29 sur 34). Plus de la moitié des demandes pour lesquelles l'OSAV n'est pas entré en matière étaient incomplètes (10 sur 19); l'autre moitié concernaient des produits conformes aux prescriptions suisses, donc pas soumis au régime de l'autorisation.

2.3

Evaluation du principe «Cassis de Dijon»

En avril 2013, le SECO a publié une étude sur les conséquences du principe «Cassis de Dijon» en Suisse⁷. L'évaluation de la révision de la LETC de 2010 est difficile en raison du manque de recul et des fluctuations de change intervenues ces dernières années. Dans l'ensemble, on peut observer que la révision de la loi et les travaux qui ont suivi ont amorcé un mouvement de réduction des entraves techniques au commerce, qui n'a pas eu d'effets délétères sur le niveau de protection. Les nouvelles dispositions de la LETC contribuent aussi à empêcher la création de nouvelles entraves techniques qui ne seraient pas justifiées, dans la mesure où le principe «Cassis de Dijon» a rendu plus difficile l'adoption de nouvelles prescriptions suisses dérogeant à celles de l'UE.

Les analyses empiriques fournissent un résultat indiquant une pression à la baisse sur les prix due à la révision de la LETC si l'on prend en considération toutes les libéralisations qu'elle a entraînées, comme l'assouplissement des exigences linguistiques, la simplification de l'information sur le produit, l'allègement de la procédure d'homologation et l'admission de produits dont la composition est conforme au droit de l'UE ou de l'EEE. Les résultats de l'observation des prix ne permettent toutefois pas – notamment à cause de l'influence des fluctuations de change durant la période considérée – de dégager un effet mesurable du principe «Cassis de Dijon» sur les prix, que ce soit pour les produits non alimentaires ou pour les denrées alimentaires.

⁷ Rapport du SECO sur les conséquences de la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (introduction du principe «Cassis de Dijon» en Suisse), avril 2013, dont le résumé en français est consultable à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=48605

2.4 Nécessité d'agir: considérations de la commission

2.4.1 Arguments de la majorité

La majorité de la commission estime qu'il y a lieu de prendre des dispositions législatives dans le sens de l'initiative. Selon elle, l'introduction autonome du principe «Cassis de Dijon» dans le domaine des denrées alimentaires, qui découle de la révision partielle de la LETC de 2010, a eu un impact négatif sur les normes élevées de qualité et de production suisses. La majorité considère qu'il ne faut admettre aucun compromis sur la qualité dans un domaine comme celui des denrées alimentaires. Il n'est également pas acceptable que l'agriculture suisse pâtisse du fait que sa stratégie axée sur la qualité soit remise en question.

Après avoir examiné le rapport du SECO sur l'évaluation de l'introduction du principe «Cassis de Dijon», la majorité de la commission arrive à la conclusion que ce principe n'a eu pratiquement aucun effet sur le niveau élevé des prix en Suisse. En outre, il n'a pas entraîné la croissance économique attendue et la situation ne devrait pas changer à moyen terme. Eu égard aux coûts et aux charges de personnel qu'entraîne l'obligation d'obtenir une autorisation auprès de l'OSAV, la majorité ne voit aucun motif économique qui justifierait le maintien de ce principe dans le domaine des denrées alimentaires.

La majorité de la commission insiste également sur le fait que le consommateur suisse est induit en erreur en raison de la possibilité de commercialiser en Suisse des produits fabriqués en Suisse selon des normes étrangères sans que le consommateur en soit informé. Dans la mesure où c'est le pays de production qui est indiqué sur l'emballage, les consommateurs peuvent croire que le produit a été fabriqué selon les normes suisses (cf. ch. 2.1, passage relatif aux mesures visant à éviter la discrimination des producteurs suisses).

Pour ces raisons, la majorité de la commission est favorable à l'exclusion des denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon».

2.4.2 Arguments de la minorité

Une minorité de la commission (Germanier, Bertschy, Birrer-Heimo, Caroni, Jans, Kiener Nellen, Maier Thomas, Noser, Pardini) souligne l'importance du principe «Cassis de Dijon» dans la lutte contre le niveau élevé des prix en Suisse et pour l'encouragement de la compétitivité suisse. Selon elle, ce principe stimule la concurrence: le simple fait de faciliter les importations parallèles peut avoir un effet modérateur sur les prix en Suisse. En outre, grâce aux importations parallèles favorisées par le principe «Cassis de Dijon», il est plus difficile d'adopter des normes dictées par des intérêts particuliers ou par la volonté de contourner les règles du libre-échange.

La minorité remarque qu'il est pratiquement impossible de démontrer, si peu de temps après l'introduction du principe «Cassis de Dijon», que celui-ci a provoqué une baisse des prix. C'est pourquoi elle estime qu'il est beaucoup trop tôt pour procéder à une révision sans disposer d'une évaluation détaillée de la situation.

Par ailleurs, la minorité considère que le niveau de sécurité et de qualité n'est pas compromis par l'introduction du principe «Cassis de Dijon» ni que celui-ci remet en question les exigences en matière de santé et d'hygiène. Selon elle, le nombre de

décisions négatives délivrées par l'OSAV montre que le mécanisme de contrôle prévu par le système actuel fonctionne bien et qu'il garantit la qualité et la protection de la santé (cf. ch. 2.2). Enfin, elle considère que la révision de l'OPPEtr de 2012 (introduction de l'art. 10a) tient suffisamment compte des besoins qui découlent de la stratégie qualité de l'agriculture (cf. ch. 2.1).

La minorité de la commission souligne en outre que les consommateurs suisses sont responsables lorsqu'il s'agit de choisir leurs produits. Depuis l'introduction du principe «Cassis de Dijon», la gamme des produits disponibles sur le marché s'est diversifiée. Le choix serait moins important si ce principe faisait l'objet de restrictions, ce qui inciterait encore davantage les Suisses à faire leurs achats à l'étranger.

Enfin, en ce qui concerne les craintes exprimées par la majorité que les consommateurs soient induits en erreur, la minorité estime qu'il serait possible d'y répondre par une modification du texte d'application: l'OPPEtr pourrait en effet être modifiée de sorte qu'il soit obligatoire d'indiquer sur l'emballage que les produits concernés ont été fabriqués en Suisse selon des normes étrangères (cf. ch. 2.5). La minorité est de l'avis que cette solution est à même d'amener plus de transparence et qu'elle pourrait être mise en œuvre par le Conseil fédéral rapidement.

La minorité propose, pour toutes ces raisons, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

2.5 Autres possibilités de mise en œuvre examinées par la commission

Au cours des débats, la commission s'est demandé s'il était possible d'atteindre les objectifs de l'initiative parlementaire autrement qu'en excluant totalement les denrées alimentaires du principe «Cassis de Dijon».

Par exemple, ledit principe pourrait être appliqué uniquement aux cas de divergences au niveau des dispositions sur l'information sur le produit. Cela signifierait que l'application du Cassis de Dijon ne concernerait que les denrées alimentaires dont la composition (y compris les additifs, les substances étrangères et les composants) respecte les dispositions suisses; le régime d'autorisation prévu à l'art. 16c LETC resterait inchangé. La commission n'a pas opté pour cette possibilité, car la frontière entre les prescriptions relatives à l'information sur le produit et les autres prescriptions est parfois peu claire, ce qui risquerait de causer des incertitudes pour les entreprises concernées, les consommateurs et les organes d'exécution. En outre, cette solution ne réduirait pas sensiblement la charge de travail induite par le traitement des demandes.

Une autre solution serait de maintenir la possibilité de fabriquer un produit en Suisse selon des normes étrangères, à la condition que ce produit soit déclaré comme tel. Cela permettrait d'éviter que les consommateurs soient induits en erreur et améliorerait la transparence. Une telle obligation de déclaration pourrait se fonder sur l'art. 16e, al. 3, LETC, selon lequel l'information sur le produit et sa présentation ne doivent pas donner l'impression que le produit satisfait aux prescriptions techniques suisses. Cette obligation pourrait être concrétisée dans l'OPPEtr au moyen d'une disposition générale applicable à toutes les denrées alimentaires.

Après en avoir longuement discuté, la commission a également renoncé à cette solution qui, selon la majorité de la commission, ne répond que partiellement aux demandes formulées dans l'initiative parlementaire. La commission estime que seule l'exclusion complète des denrées alimentaires du champ d'application du principe «Cassis de Dijon» contribuerait à garantir la qualité des produits vendus sur le marché suisse⁸.

2.6 Résultats de la procédure de consultation

La commission a ouvert la consultation concernant l'avant-projet accompagné de son rapport explicatif le 27 mai 2014. La procédure a pris fin le 29 août 2014.

L'invitation à prendre part à la consultation a été adressée aux gouvernements des 26 cantons, à la Conférence des gouvernements cantonaux, à douze partis politiques, à trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, à huit associations faîtières de l'économie de dimension nationale et à quatre autres organisations intéressées.

Sur les 54 destinataires appelés à prendre position dans le cadre de la consultation, les 26 cantons, sept partis politiques, une association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne, quatre associations faîtières de l'économie et quatre autres organisations et organisations non gouvernementales intéressées ont donné leur avis. En outre, 39 autres organisations et associations qui n'y avaient pas été formellement invitées ont déposé un avis.

⁸ L'administration a encore soumis deux autres solutions à la commission. La première était de remplacer le système d'autorisation de denrées alimentaires par un système de notification; la deuxième était d'abandonner la possibilité de mettre sur le marché suisse des denrées alimentaires produites en Suisse conformément à des prescriptions étrangères (suppression des mesures visant à empêcher la discrimination des producteurs suisses). Cette deuxième solution tenait compte d'une initiative du canton de Berne qui est actuellement pendante à la CER-N (Iv. ct. 11.321 Principe du «Cassis de Dijon»). La commission s'est finalement prononcée contre ces deux solutions qui, selon elle, ne répondent pas suffisamment aux exigences de l'initiative parlementaire.

Voici un tableau récapitulatif des avis déposés, regroupés en fonction des milieux consultés:

	Avis favorables	Avis défavorables
Cantons Conférence des gouvernements cantonaux	AG, AI, BL, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS (16)	AR, BE, BS, GL, SZ, TI, ZG, ZH (8)
	FR, GR (2)	
Partis politiques	Les Verts, PBD, UDC (3)	PDC, PLR, pvl, PSS (4)
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagnes qui œuvrent au niveau national	SAB (1)	
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national	USP (1)	economiesuisse, USAM, USS (3)
Autres destinataires	acsi, FRC (2)	FPC, kf (2)
Participants ayant remis de leur propre initiative une prise de position (39)	AISDA, ACCS, ASCV, ASMC, CP, FER, fPv, CDCA, Fruit-Union Suisse, Plateforme pour une agriculture socialement durable, PSL, uniterre (12)	CCiG, CCI St-Gall/Appenzell, CI CDS, COMCO, Coop, hotelle-riesuisse, IHZ, Manor, Markant Syntrade, Migros, Organisations faitières de l'économie des Grisons, ProMarca, scienceindustries, Selecta, UPSV, Spar (Handels AG et Management AG), SPR, Swiss Retail Federation, TopCC, Turm, Valora, Volg, VSiG, Veledes, VSUD, ZHK (27)
Total	35	44

Une majorité de seize cantons soutiennent le projet, alors que huit cantons le rejettent. Les cantons de Fribourg et des Grisons ont énoncé les avantages et les inconvénients de la modification de la LETC sans se prononcer pour ou contre le projet. Celui-ci est soutenu par trois partis et rejeté par quatre autres. Parmi les associations faitières qui œuvrent au niveau national, deux ont approuvé le projet et trois l'ont rejeté. Les participants à la consultation qui n'avaient pas été officiellement invités à donner leur avis se sont majoritairement prononcés contre le projet.

Les partisans du projet ont notamment fait valoir les mêmes arguments que la majorité de la commission, selon lesquels du principe «Cassis de Dijon» a eu un impact négatif sur l'excellence des normes de qualité et de production suisses, a remis en question la stratégie agricole suisse axée sur la qualité et a contribué, en raison du manque de transparence, à induire en erreur le consommateur suisse. En outre, ils ont estimé que la mise en œuvre du principe «Cassis de Dijon» avait augmenté la charge administrative de la Confédération et des cantons.

Les sceptiques et les opposants au projet ont notamment souligné les effets positifs du principe «Cassis de Dijon». A leurs yeux, celui-ci a permis notamment d'exercer une pression à la baisse sur les prix élevés en Suisse, de favoriser la diversité des

produits disponibles sur le marché, de contribuer à améliorer la compétitivité à l'échelle internationale et de lutter contre le tourisme d'achat.

Plusieurs participants à la consultation ont formulé des propositions différentes que celles contenues dans le projet. Certains ont souhaité par exemple que les décisions de portée générale soient immédiatement révoquées, étant opposés à une prolongation du délai transitoire de deux ans. D'autres participants ont approuvé la proposition déjà avancée lors des débats en commission (voir ch. 2.4.2) qui prévoit que figurent sur le produit non seulement le lieu de production de la denrée alimentaire mais aussi la législation nationale d'après laquelle elle a été produite. Cela permettrait de limiter le risque que les consommateurs suisses soient induits en erreur.

3 **Commentaire article par article**

Art. 16a Principe

Afin d'exclure complètement les denrées alimentaires du principe «Cassis de Dijon», celles-ci sont ajoutées à la liste des exceptions figurant à l'art. 16a, al. 2, LETC⁹.

Chap. 3a, Sect. 2 (art. 16c et 16d)

La réglementation spéciale pour les denrées alimentaires selon le chap. 3a, section 2, LETC devient sans objet. Partant, toutes les dispositions légales faisant référence à l'autorisation ou au système d'autorisation doivent être abrogées¹⁰.

Art. 16e

Le renvoi à l'obligation prévue par la LDAI d'indiquer le pays de production (art. 16e, al. 1, let. b, LETC) est également sans objet et doit donc être supprimé.

Art. 20

La révocation d'une autorisation dans le cadre de la surveillance du marché n'a plus lieu d'être (art. 20, al. 6, LETC).

Art. 28a Absence de la demande d'autorisation prévue à l'art. 16a

Les dispositions pénales en cas d'absence d'autorisation sont sans objet.

⁹ La définition actuellement en vigueur englobe également les produits du tabac aux denrées alimentaires (art. 3, al. 1, LDAI). Etant donné l'état actuel des consultations concernant la révision de la législation sur les denrées alimentaires, ces produits ne feraient plus partie des denrées alimentaires après l'entrée en vigueur de la LDAI révisée.

¹⁰ Les dispositions d'exécution correspondantes de l'OPPEtr devront également être abrogées. Il s'agit de l'art. 1, al. 1, let. b, de l'art. 2, let. b, de toute la sect. 3, de l'art. 13, al. 3, dernière phrase, de l'art. 14, al. 5, de l'art. 16, al. 3, et de l'art. 19, al. 1 à 1^{quater}.

Art. 31 Dispositions d'exécution

La disposition (art. 31, al. 2, let. b, LETC) concernant l'établissement de listes relatives aux décisions de portée générale en vigueur (art. 16*d*, al. 2, LETC) est abrogée puisqu'elle devient sans objet.

Art. 31a Dispositions transitoires

La présente révision supprime la possibilité d'émettre de nouvelles décisions de portée générale.

Il y a lieu de prévoir des dispositions transitoires afin d'atténuer les effets de la suppression du principe «Cassis de Dijon» sur les conditions de fabrication pour les producteurs en Suisse. Les producteurs qui fabriquent la même marchandise pour la Suisse et pour l'exportation vers l'UE doivent de nouveau prévoir deux séries séparées, ce qui implique des frais de production. Les produits proposés en Suisse qui ont été élaborés ou adaptés conformément aux décisions de portée générale émises pour les denrées alimentaires en vertu du principe «Cassis de Dijon» doivent être liquidés ou modifiés. L'étiquetage est également concerné, pour ce qui est de la grandeur des caractères par exemple. Ces changements ont des conséquences financières et ne peuvent intervenir du jour au lendemain.

C'est pourquoi un délai transitoire de deux ans est prévu, période durant laquelle les décisions de portée générale émises demeureront valables et les produits fabriqués selon des prescriptions étrangères pourront encore être fabriqués, importés et mis sur le marché. Passé ce délai, seuls les stocks pourront encore être écoulés.

Du fait que des denrées alimentaires peuvent encore être mises sur le marché en vertu d'une décision de portée générale délivrée sous l'ancien droit, il convient d'assurer le contrôle du marché pendant la période transitoire. Etant donné que la disposition à l'art. 20 relative aux denrées alimentaires devient obsolète, l'art. 31*a*, al. 3, prévoit la possibilité de contrôler les denrées alimentaires pendant la période transitoire et de prendre des mesures visant à assurer la protection de la population. Il en va de même en ce qui concerne la disposition pénale: une personne ayant reçu l'autorisation de mettre sur le marché des denrées alimentaires en vertu d'une décision de portée générale rendue selon l'ancien droit doit respecter les conditions et charges attachées à cette autorisation; dans le cas contraire, l'al. 4 prévoit expressément la possibilité de sanctionner cette personne pendant le délai transitoire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Avec l'entrée en vigueur de la révision, quatre des six postes occupés aujourd'hui à l'OSAV pour mettre en œuvre le principe «Cassis de Dijon» pourront être supprimés. Ce sont les postes chargés spécifiquement de la mise en œuvre de la réglementation relative aux denrées alimentaires.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La surveillance du marché des denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse selon le principe «Cassis de Dijon» n'est plus nécessaire, ce qui devrait permettre de légères économies.

4.3 Conséquences économiques

Comme décrit au ch. 2.1, le principe «Cassis de Dijon», en vigueur depuis juillet 2010, est une mesure importante du dispositif de lutte contre les entraves techniques au commerce; il n'en demeure pas moins que son efficacité est controversée au sein de la commission.

Exclure les denrées alimentaires du principe «Cassis de Dijon» aura des conséquences, d'une part, sur la gamme de produits offerts aux consommateurs (réduction du choix), d'autre part, sur les conditions de fabrication pour les producteurs en Suisse. Les producteurs qui fabriquent la même marchandise pour la Suisse et pour l'exportation vers l'UE devraient de nouveau créer deux séries séparées. Les produits proposés en Suisse qui ont été importés ou adaptés conformément aux décisions de portée générale émises pour les denrées alimentaires en vertu du principe «Cassis de Dijon» ne seraient plus admis ou devraient être de nouveau modifiés, ce qui pourrait avoir des conséquences financières pour les entreprises concernées.

5 Relation avec le droit européen

La modification de la LETC de 2010 en vue de l'application autonome du principe «Cassis de Dijon» était compatible avec le droit communautaire, mais allait plus loin que l'application de ce principe dans la Communauté européenne (CE). Contrairement à la CE, où ce principe repose sur la réciprocité, la révision de 2010 a ouvert unilatéralement le marché suisse aux produits mis légalement sur le marché dans la CE ou l'EEE. La présente révision revient à l'ancien système en ce qui concerne les denrées alimentaires et n'a pas de conséquence par rapport à nos accords bilatéraux avec l'Union européenne compte tenu que le principe «Cassis de Dijon» a été introduit unilatéralement.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 95 de la Constitution¹¹, la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Elle veille à créer un espace économique suisse unique. Selon la doctrine dominante, cette disposition confère à la Confédération une compétence globale de régler par des mesures de police les questions relatives notamment à la mise sur le marché de produits par des acteurs économiques privés.

¹¹ RS 101

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La révision proposée est un retour à l'ancien système. Elle ne présente pas d'incompatibilités avec les accords internationaux signés par la Suisse, en particulier l'accord de libre-échange de 1972¹² conclu avec l'UE.

6.3 Délégation de compétences législatives

Le projet ne contient aucune délégation de compétences législatives.

¹² RS 0.632.401