

11.034

**Message  
relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires  
et les objets usuels  
(LDAI)**

du 25 mai 2011

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, le projet de loi fédérale totalement révisée sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI) en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 mai 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels s'effectue aujourd'hui par delà les frontières. Il serait plus simple d'assurer la protection de la santé si la Suisse pouvait participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des autres produits de l'Union européenne (UE). Une telle démarche suppose que l'on procède entre autres à une adaptation des prescriptions relatives à ces produits (prescriptions techniques). La circulation des marchandises avec l'UE s'en trouvera simplifiée et cette simplification contribuera à la baisse du niveau des prix en Suisse. Pour ce faire, une révision totale de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels s'impose.***

*Depuis le début des années 1990, le secteur des denrées alimentaires est soumis à une dynamique de modifications. Suite au refus de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) lors de la votation populaire du 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a adopté un programme de relance de l'économie de marché. Ce programme prévoyait de contrôler la conformité des prescriptions relatives aux produits fixées dans les lois et les ordonnances avec le droit européen et de les adapter le cas échéant. La loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995, ainsi que la révision totale des ordonnances relatives à cette loi ont constitué une réponse à ce programme.*

*Un pas supplémentaire vers l'adaptation du droit suisse des denrées alimentaires au droit de l'UE a été franchi avec la conclusion, le 21 juin 1999, de l'accord agricole avec l'UE (RS 0.916.026.81). Cet accord a conduit à un alignement sectoriel du droit suisse sur le droit européen (denrées alimentaires biologiques, règles d'hygiène applicables au lait et aux produits laitiers, jouets). Cette voie a été poursuivie avec la reprise, à partir de 2004, du droit de l'UE en matière d'hygiène pour toutes les denrées alimentaires d'origine animale. La reconnaissance, par le Comité mixte vétérinaire, de l'équivalence entre les dispositions suisses et celles de l'UE a permis de supprimer, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les contrôles vétérinaires aux frontières entre la Suisse et l'UE pour les denrées alimentaires d'origine animale. Si le droit de l'UE relatif aux denrées alimentaires constituait un domaine juridique à la réglementation morcelée jusqu'au début des années 2000, il s'est développé en un ordre juridique unifié et cohérent avec l'adoption du règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Le système de sécurité des denrées alimentaires appliqué par l'UE va au-delà de ce que prévoit le droit suisse dans plusieurs domaines (alerte rapide, listes positives de résidus tolérés dans ou sur les denrées alimentaires, autorisations d'exploitation, critères d'hygiène pour les processus, régimes pour les pays tiers, etc.). Le système actuel de l'UE tient compte de la mondialisation du marché des denrées alimentaires et s'inscrit dans le contexte d'un espace économique européen sans contrôles frontaliers. Les importations provenant de pays tiers doivent répondre à des exigences strictes, de manière à ce que les denrées alimentaires importées légalement dans le*

---

*marché intérieur européen puissent y circuler librement. Si la Suisse veut faciliter ses échanges de biens avec l'UE, elle doit créer l'environnement juridique nécessaire et adapter ses prescriptions techniques à celles de l'UE.*

*Un développement similaire a lieu pour les objets usuels. La directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits constitue le texte de base dans ce domaine. S'y ajoutent de nombreux actes sectoriels concernant, par exemple, les jouets, les cosmétiques ou les objets entrant en contact avec des denrées alimentaires. Le droit de l'UE prévoit différentes procédures de notification et un système d'alerte rapide, également dans le domaine des produits. Si la Suisse veut y participer, elle doit, là aussi, adapter son droit à celui de l'UE.*

*Cela dit, une telle adaptation s'impose indépendamment de la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits de l'UE. Selon la loi révisée sur les entraves techniques au commerce, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010 (principe du Cassis de Dijon), les denrées alimentaires et les objets usuels légalement commercialisés dans l'UE ou dans l'Espace économique européen doivent pouvoir circuler librement en Suisse. Pour les denrées alimentaires, cela suppose toutefois une autorisation préalable de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Si le droit suisse des denrées alimentaires est trop différent de celui de l'UE, cela donnera lieu à un grand nombre de demandes d'autorisation, qui entraîneront à leur tour des formalités pesantes à la fois pour les entreprises intéressées et pour les autorités fédérales. Ces formalités peuvent être considérablement réduites par l'adaptation de la législation suisse relative aux produits à celle de l'UE.*

*Si les négociations actuelles entre la Suisse et l'UE ne débouchaient pas sur la conclusion d'un accord relatif aux denrées alimentaires et aux objets usuels, il importerait surtout de ne pas compromettre les accords bilatéraux de 1999. Grâce à la reconnaissance, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de l'équivalence des prescriptions suisses en matière d'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale, la Suisse profite de facilités commerciales dans ses échanges de biens avec l'UE. Toutefois, cette dernière ne lui concède ces allègements qu'à la condition qu'elle adapte constamment sa législation à celle de l'Union européenne. De ce point de vue également, la révision proposée de la loi sur les denrées alimentaires est indispensable.*

*Le projet de révision s'inspire du règlement de base (CE) n° 178/2002 pour les denrées alimentaires et de la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits pour les objets usuels. Les principes fondamentaux figurant dans ces textes doivent être repris en droit suisse.*

*La révision a pour but:*

- de reprendre les termes et les définitions du droit communautaire;*
- d'introduire l'interdiction de la tromperie pour certains objets usuels;*
- d'ancrer de manière explicite le principe de précaution;*
- de renoncer aux valeurs de tolérance pour les microorganismes ainsi que pour les substances étrangères et les composants;*

- 
- de renoncer au principe de la liste positive; la nouvelle approche en matière de réglementation permet en effet de mettre également sur le marché des denrées alimentaires qui ne font pas l'objet d'une dénomination spécifique dans une ordonnance ou qui n'ont pas été autorisées par l'OFSP; les seuls critères déterminants sont ceux de la sécurité et du respect de l'interdiction de la tromperie;
  - d'inclure désormais les eaux de douche et de baignade dans le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires.

*Pour la Confédération, la mise en œuvre du présent projet de loi se traduit par des dépenses supplémentaires de 1,5 million de francs au maximum (soit 4 à 6 postes nouveaux et 0,65 million de francs pour financer les laboratoires de référence et assurer la formation de base et la formation continue des organes d'exécution cantonaux). Le projet de loi n'occasionne pas de coûts supplémentaires notables aux cantons, sauf si un laboratoire cantonal assure la fonction de laboratoire de référence pour certaines analyses. Dans ce cas, celui-ci recevra une indemnité de la part de la Confédération. S'agissant du système d'information (banque de données répertoriant les résultats des contrôles effectués en Suisse), le Département fédéral de l'intérieur soumettra une estimation détaillée des coûts et des propositions de financement au Conseil fédéral; le Conseil fédéral devra disposer de cette estimation pour l'adoption de la décision de mise en vigueur de la présente révision. Il faut compter avec des dépenses d'environ 2 millions de francs pour le développement ou l'achat du logiciel nécessaire ainsi que pour l'acquisition du matériel informatique. Les charges d'exploitation annuelles représenteront entre 10 et 20 % du coût d'acquisition.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>5182</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>5187</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>5189</b>
1.1 Contexte	5189
1.1.1 Loi sur les denrées alimentaires en vigueur	5189
1.1.2 Contexte international	5190
1.1.2.1 Droit des denrées alimentaires de l'Union européenne	5190
1.1.2.2 Droit de l'UE sur les objets usuels	5191
1.1.2.3 Droit de l'OMC	5191
1.1.2.4 Codex Alimentarius	5192
1.2 Problèmes posés par le système actuel	5192
1.2.1 Différences avec le droit communautaire	5192
1.2.2 Défaut d'accès aux systèmes de l'UE pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits	5194
1.3 Réglementation proposée	5194
1.3.1 Buts de la révision	5194
1.3.2 Projet envoyé en consultation	5195
1.3.3 Consultation	5197
1.3.4 Adaptation de l'avant-projet par le DFI	5198
1.3.5 Mise au point du projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires	5199
1.3.6 Justification et appréciation de la réglementation proposée	5199
1.4 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	5200
1.5 Coordination des tâches et des finances	5201
1.6 Mise en œuvre	5202
1.7 Classement d'interventions parlementaires	5203
<b>2 Commentaire article par article</b>	<b>5203</b>
2.1 Remarques préliminaires	5203
2.2 Contenu des articles	5204
<b>3 Conséquences</b>	<b>5258</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	5258
3.1.1 Conséquences financières et conséquences en matière de personnel	5258
3.1.2 Frein aux dépenses	5260
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	5261
3.3 Conséquences économiques	5261
3.3.1 Nécessité d'une action de l'Etat et actions possibles	5261
3.3.2 Conséquences pour les différents groupes de la société	5261
3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble	5262
3.3.4 Autres options possibles	5262
3.3.5 Effets sur l'exécution	5263
<b>4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier</b>	<b>5263</b>

<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>5263</b>
5.1 Constitutionnalité	5263
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5264
5.2.1 Union européenne	5264
5.2.2 Codex Alimentarius	5264
5.3 Forme de l'acte à adopter	5265
5.4 Délégation de compétences législatives	5265
<b>Annexe</b>	
Répertoire des actes européens cités	5268
<b>Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI) (Projet)</b>	<b>5271</b>

## Liste des abréviations

Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (annexe 1A. 4 à l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, accord OMS; RS 0.632.20)
AP-LDAI	Avant-projet de révision totale de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels qui fait l'objet du présent message (projet envoyé en consultation)
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CE	Communauté européenne
CP	Code pénal (RS 311.0)
Cst.	Constitution (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FF	Feuille fédérale
JO	Journal officiel
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture; RS 910.1)
LDAI	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires; RS 817.0)
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
LF	Loi fédérale
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LSIT	Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (RS 819.1)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, RS 152.3)
ODAIous	Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OEDAI	Ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires (RS 817.022.21)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OHyg	Ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (RS 817.024.1)

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OVF	Office vétérinaire fédéral
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
RAPEX	<i>Rapid Alert System for Non-Food Products</i>
P-LDAI	Projet de révision totale de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels qui fait l'objet du présent message
RASFF	<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Traité CE	Traité du 29 décembre 2006 instituant la Communauté européenne, version consolidée, JO C 321E, p. 1.
UE	Union européenne

# Message

## **1**                                    **Grandes lignes du projet**

### **1.1**                                   **Contexte**

#### **1.1.1**                                **Loi sur les denrées alimentaires en vigueur**

La loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI)<sup>1</sup> a été adoptée le 9 octobre 1992 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Elle régit les denrées alimentaires (produits nutritifs, boissons alcooliques et tabac) et les objets usuels (par ex. les objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires [«objets et matériaux»], les cosmétiques et les jouets). Les boissons alcooliques, le tabac et les produits du tabac sont considérés comme des produits de consommation. En ce qui concerne les denrées alimentaires, la LDAI contient des dispositions relatives à la protection de la santé et à la protection contre la tromperie. Pour les objets usuels, la loi se limite à la protection de la santé. L'art. 69<sup>bis</sup> de la Constitution de 1874 est à l'origine du traitement différencié des denrées alimentaires et des objets usuels. En vertu de cette disposition, la Confédération était compétente pour légiférer sur le «commerce des denrées alimentaires»; cette disposition lui donnait également le pouvoir de légiférer sur le commerce «d'autres articles de ménage et objets usuels», mais uniquement s'ils étaient susceptibles de «mettre en danger la santé ou la vie».

Le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires englobe toute la chaîne de production, de la culture des plantes ou de la production animale destinées à l'obtention de denrées alimentaires, jusqu'à la remise du produit final aux consommateurs.

Un principe directeur de la LDAI est celui de la liste positive, selon lequel seuls sont admis les denrées alimentaires et les additifs expressément autorisés. Ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit.

L'obligation d'autocontrôle est un élément central de la loi. Celui qui manipule des denrées alimentaires ou des objets usuels est responsable de leur conformité aux exigences légales. A l'exception de l'abattage des animaux, le contrôle des denrées alimentaires n'est qu'un contrôle par sondage. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que le contrôle des denrées alimentaires retire de la circulation toute denrée alimentaire et tout objet usuel non conformes qui sont produits, vendus, achetés ou importés en Suisse. La responsabilité personnelle constitue un principe majeur.

<sup>1</sup> RS 817.0

## 1.1.2 Contexte international

### 1.1.2.1 Droit des denrées alimentaires de l'Union européenne

Le droit des denrées alimentaires de l'Union européenne (UE) s'est développé sur plusieurs années; constitué initialement de réglementations morcelées, qui ne concernaient qu'un nombre limité de catégories de denrées alimentaires, il est devenu peu à peu à un ordre juridique unifié et cohérent. Les principes du droit européen des denrées alimentaires sont fixés dans le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Celui-ci est fondé sur le Traité instituant la Communauté européenne<sup>2</sup> (Traité CE), dont les dispositions centrales pour le droit des denrées alimentaires sont celles sur la protection de la santé et la protection des consommateurs (art. 152<sup>3</sup> et 153<sup>4</sup> Traité CE). Le droit des denrées alimentaires de l'UE qui met en œuvre le Traité CE a pour but de garantir un fonctionnement sans heurts du marché intérieur et d'atteindre un niveau de protection élevé de la santé des êtres humains. Le règlement (CE) n° 178/2002 contient des principes généraux pour la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ainsi que les bases permettant la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Il couvre toute la chaîne de production des denrées alimentaires, depuis la production primaire jusqu'à leur remise aux consommateurs (principe dit «de la ferme à la table»). Par ailleurs, il contient des dispositions relatives à l'analyse des risques (évaluation des risques, gestion des risques et communication y relative), à la traçabilité des denrées alimentaires, au principe de précaution, à la responsabilité des entreprises alimentaires ainsi qu'à l'importation des denrées alimentaires en provenance de pays tiers. Le règlement est directement applicable aux Etats membres et prime le droit national.

Le droit des denrées alimentaires basé sur le règlement (CE) n° 178/2002 comprend plus de 150 textes qui, avec le règlement (CE) n° 178/2002, constituent l'acquis communautaire dans le domaine des denrées alimentaires. Alors que les documents de l'UE concernaient auparavant seulement certains secteurs de produits (chocolat, miel, jus de fruits par ex.) et étaient édictés sous forme de directives, ils prennent aujourd'hui généralement la forme de règlements de nature horizontale, applicables à l'ensemble du domaine des denrées alimentaires (hygiène, résidus et contaminants, information aux consommateurs par ex.). Dans l'Union européenne (UE), les règlements sont directement applicables; ils ne doivent pas être transposés dans le droit national. De cette manière, la marge de manœuvre dont les Etats membres disposaient auparavant avec la transposition des directives a disparu.

Le système d'alerte rapide RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) représente une contribution essentielle au maintien de la protection de la santé au sein de l'UE. Le RASFF est fondé sur le règlement (CE) n° 178/2002 et sert à l'information rapide concernant les denrées alimentaires dangereuses<sup>5</sup>. La Commission européen-

<sup>2</sup> Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée, JO C 321E du 29.12.2006, p. 1; aujourd'hui: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), JO C 83 du 30.3.2010, p. 47.

<sup>3</sup> Aujourd'hui: art. 168 TFUE

<sup>4</sup> Aujourd'hui: art. 169 TFUE

<sup>5</sup> Cf. art. 50 du règlement (CE) n° 178/2002.

ne coordonne le système et peut, dans les cas d'urgence et en accord avec les Etats membres, émettre des instructions relatives à des mesures concertées.

### **1.1.2.2 Droit de l'UE sur les objets usuels**

Dans le droit de l'UE, il n'y a pas de définition des objets usuels comme c'est le cas dans le droit suisse (cf. art. 5 LDAI). Les différentes catégories de produits (produits cosmétiques, jouets, etc.) sont réglées dans des textes distincts. Ces textes sont toutefois étroitement liés à la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits<sup>6</sup>. Celle-ci est applicable à tous les objets pour lesquels il n'y a pas de dispositions spécifiques relatives à la sécurité et qui obéissent au même but que celui que poursuit la directive. Si les dispositions communautaires prévoient des exigences de sécurité particulières, la directive n'est applicable que pour les aspects, risques ou catégories de risques qui ne sont pas réglés par ces dispositions communautaires<sup>7</sup>. Pour les objets usuels, le droit de l'UE ne se borne pas à régler les aspects de sécurité ou de la protection de la santé; il contient également une interdiction expresse de la tromperie pour les cosmétiques et les objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (dits «objets et matériaux»)<sup>8</sup>.

Comme pour les denrées alimentaires, l'UE dispose aussi d'un système d'alerte rapide pour les objets usuels (*Rapid Alert System for Non-Food Products*, RAPEX). Le RAPEX est fondé sur la directive 2001/95/CE.

### **1.1.2.3 Droit de l'OMC**

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) règle le commerce transfrontalier sur un plan global. La Suisse, comme l'UE, ont signé l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce<sup>9</sup>, ainsi que la trentaine d'accords dérivés.

La croissance du commerce international a eu pour résultat, durant ces dernières décennies, que des Etats ont été confrontés à des difficultés de nature protectionniste lors de l'importation et de l'exportation de denrées alimentaires. Les instruments de l'OMC servent au règlement efficace des litiges et permettent un contrôle réciproque des politiques commerciales.

La garantie de la sécurité des denrées alimentaires et l'interdiction de la tromperie sont deux piliers du droit suisse des denrées alimentaires et du droit de l'UE en la matière. Le droit de l'OMC interdit les prescriptions nationales relatives au commerce transfrontalier qui conduisent à des restrictions non tarifaires injustifiées du commerce. Par contre, les mesures destinées à protéger les biens juridiques dont la protection est d'intérêt public, tels la vie, la santé, la sécurité nationale ou la loyauté en matière de concurrence, sont admises. La garantie de la sécurité des denrées alimentaires sert à protéger la santé. C'est pourquoi les mesures y relatives sont

<sup>6</sup> Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4.

<sup>7</sup> Art. 1, al. 2, de la directive 2001/95/CE.

<sup>8</sup> Art. 6, al. 2, de la directive 76/768/CEE et art. 3, al. 2, du règlement (CE) n° 1935/2004.

<sup>9</sup> RS **0.632.20**

considérées comme étant justifiées au sens du droit de l'OMC (cf. Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, Accord SPS<sup>10</sup>). Comme pour toute action étatique, ces mesures doivent toutefois être proportionnelles et non discriminatoires. L'Accord SPS se réfère explicitement aux normes, directives et recommandations de la Commission du Codex Alimentarius, considérées comme étant les normes de référence. L'Accord SPS considère que les mesures étatiques visant le respect des standards du Codex Alimentarius reposent sur une base scientifique suffisante.

L'interdiction de la tromperie est un élément essentiel de la loyauté en matière de concurrence. Les mesures étatiques qui la mettent en œuvre sont également justifiées au sens du droit de l'OMC (cf. Accord du 12 avril 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce, Accord OTC)<sup>11</sup>.

#### **1.1.2.4 Codex Alimentarius**

La Commission du *Codex Alimentarius* est un organisme chapeauté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le *Codex Alimentarius* a été élaboré en 1962 et est devenu la référence majeure sur le plan mondial pour les producteurs de denrées alimentaires, les consommateurs, les autorités de contrôle, ainsi que pour le commerce. Il contient des règles sur l'hygiène des denrées alimentaires, les résidus de pesticides, les contaminants, l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires. Les standards du *Codex Alimentarius* n'ont aucun caractère contraignant; ce sont des recommandations représentant un consensus mondial sur une thématique déterminée et qui peuvent servir de modèle pour la législation nationale relative aux denrées alimentaires. La Suisse fait partie des membres fondateurs de la Commission du Codex, créée en 1962; l'UE en est membre depuis 2003.

### **1.2 Problèmes posés par le système actuel**

#### **1.2.1 Différences avec le droit communautaire**

Le droit des denrées alimentaires de l'UE a gagné en importance pour la Suisse depuis le refus de cette dernière d'adhérer à l'Espace économique européen en 1992. En 1993, le Conseil fédéral a adopté un programme de relance de l'économie de marché afin d'éviter l'isolement de la Suisse en Europe. Ce programme avait pour but de consolider la place économique suisse et préconisait la lutte contre le cloisonnement des marchés ainsi que la suppression des obstacles à la concurrence. Par ailleurs, il constituait la base de l'actuelle loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>12</sup>, dont la suppression des entraves au commerce constitue le but général. La LETC énonce que les prescriptions techniques doivent être élaborées de manière à ce qu'elles ne constituent pas des entraves techniques au commerce et qu'elles doivent, par conséquent, être adaptées aux prescriptions techniques des plus importants partenaires commerciaux de la Suisse.

<sup>10</sup> RS 0.632.20 (annexe 1A. 4)

<sup>11</sup> RS 0.632.231.41

<sup>12</sup> RS 946.51

L'UE est le partenaire commercial principal de la Suisse en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels. Actuellement, le droit suisse des denrées alimentaires diverge de celui de l'UE, notamment sur les points suivants:

- Terminologie «denrées alimentaires» différente: dans le droit de l'UE, le tabac n'est pas considéré comme une denrée alimentaire.
- Valeurs de tolérance pour les microorganismes, les substances étrangères et les composants: le système suisse concrétise le principe «aussi peu que possible, aussi souvent que nécessaire». Il est orienté sur les bonnes pratiques de production. Contrairement au droit suisse des denrées alimentaires, le droit de l'UE ne contient pas de valeurs de tolérance. Bien que les valeurs de l'UE s'alignent sur les bonnes pratiques de fabrication, elles sont souvent motivées par la protection de la santé (par ex. protection contre les atteintes à long terme, protection de l'enfant à naître).
- Absence de norme fixant expressément le principe de précaution: bien que la LDAI actuelle tienne compte du principe de précaution dans plusieurs domaines (cf. l'art. 30 LDAI), celui-ci n'est expressément mentionné nulle part.
- Principe de la liste positive: d'après le droit suisse, une denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché que si elle fait l'objet d'une dénomination spécifique ou si elle est admise par l'OFSP par voie d'autorisation particulière (cf. art. 8 LDAI). Selon le droit de l'UE, toutes les denrées alimentaires peuvent en principe être mises sur le marché; la mise sur le marché d'une denrée alimentaire ne peut être interdite ou limitée que si le droit de l'UE le prévoit expressément.
- Absence d'interdiction de la tromperie pour les cosmétiques et pour les objets et matériaux: selon le droit de l'UE, l'interdiction de la tromperie concerne également les cosmétiques et les objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. En droit suisse, l'interdiction de la tromperie en matière de denrées alimentaires ne concerne que les produits nutritifs.
- Obligation d'indiquer le pays de production: dans le droit de l'UE, l'origine ne doit être indiquée que pour certaines denrées alimentaires (par ex. viande de bœuf et produits de la viande de bœuf, fruits et légumes frais, œufs). Pour les autres denrées alimentaires, l'origine ne doit être indiquée que si les consommateurs peuvent être induits en erreur du fait de l'absence de cette information<sup>13</sup>. D'après le droit suisse des denrées alimentaires, l'indication doit au moins comporter le pays de production, et ce pour toutes les denrées alimentaires. Dans certaines conditions, le pays d'origine de la matière première principale doit également être indiqué.

Des prescriptions techniques différentes de celles de l'UE entravent la circulation des marchandises, sont contraires à la suppression des contrôles frontaliers et renchérissent les produits. Pour les producteurs, les entraves techniques au commerce occasionnent des frais de développement, de production et de distribution plus élevés et rallongent les délais pour le lancement de nouveaux produits. De cette

<sup>13</sup> Cf. art. 3, al. 1, ch. 8, de la Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.

manière, c'est non seulement la compétitivité des entreprises qui est compromise, mais aussi l'attractivité de la place économique suisse. Pour les consommateurs, les entraves techniques au commerce constituent un inconvénient parce qu'elles restreignent le choix des produits et conduisent à une augmentation des prix<sup>14</sup>. Un alignement sur les prescriptions européennes apporte une solution aux problèmes précédemment cités tout en continuant à garantir un haut niveau de protection pour le consommateur.

## **1.2.2 Défaut d'accès aux systèmes de l'UE pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits**

Durant les dernières années, l'UE a développé des systèmes cohérents en matière de sécurité des denrées alimentaires et de sécurité des produits (prescriptions techniques, procédures d'autorisation, systèmes d'alarme rapide, instance indépendante d'analyse des risques, etc.). Même si la Suisse est au cœur de l'Europe, il ne lui a pas été possible de participer à ces systèmes jusqu'à présent. Vu la globalisation du commerce des denrées alimentaires et des objets usuels, il n'est pas raisonnable, ni du point de vue de la protection de la santé ni du point de vue économique, de maintenir le système suisse tel qu'il est, avec ses propres prescriptions techniques, ses propres évaluations de risques et sans réseau avec les pays voisins. L'origine des grandes crises concernant des denrées alimentaires ou des objets usuels qui sont survenues au cours des dernières années se trouvait hors de la Suisse et même hors de l'Europe. L'expérience a montré que la collaboration avec la Commission européenne constitue la meilleure garantie pour le maintien de la protection de la santé dans ce domaine.

## **1.3 Réglementation proposée**

### **1.3.1 Buts de la révision**

En adoptant le message concernant la révision partielle de la LETC<sup>15</sup> (instauration unilatérale du principe du Cassis de Dijon), le Conseil fédéral a souligné qu'il était disposé à faire avancer la suppression des entraves techniques au commerce, afin de faire vivre la concurrence à l'intérieur du pays et de faire baisser les coûts pour les entrepreneurs et consommateurs. Le Parlement a suivi le Conseil fédéral, allant même plus loin que ses propositions sur certains points (cf. art. 16b LETC, p. ex.).

<sup>14</sup> Cf. ch. 1.4.1 du message du 25 juin 2008 du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, FF 2008 6643 ss (ci-après: message concernant la révisions partielle de la LETC).

<sup>15</sup> L'expression «principe du Cassis de Dijon» a une signification différente en Suisse et dans l'UE. Dans l'UE, elle signifie que tout produit fabriqué ou commercialisé légalement dans un Etat membre peut être admis sur le marché de tout autre Etat membre en vertu du principe de reconnaissance mutuelle des prescriptions nationales en l'absence d'harmonisation communautaire; ce principe découle de la libre circulation des marchandises garantie par le Traité UE. Pour la Suisse, l'expression signifie la mise en circulation sur le marché helvétique, en vertu de l'art. 16a LETC, de produits fabriqués conformément aux prescriptions d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE; il s'agit donc d'une reconnaissance unilatérale.

L'un des buts principaux de la présente révision consiste à adapter les prescriptions techniques suisses pour les denrées alimentaires et les objets usuels à celles de l'UE. Cette démarche se justifie d'autant plus que les premières négociations en vue d'un accord sur les denrées alimentaires entre la Suisse et l'UE ont montré que la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des autres produits de l'UE, mesure visée à moyen terme, n'est envisageable que si la Suisse intègre dans son droit national l'acquis communautaire dans ces secteurs.

Les buts à court terme de la révision de LDAI sont les suivants:

- création de conditions-cadre permettant, le cas échéant, de reprendre en droit suisse l'acquis communautaire dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels (y compris les objets et matériaux, les produits cosmétiques et les jouets);
- création des conditions légales permettant de satisfaire aux exigences de la décision 1/2008 du Comité mixte vétérinaire du 23 décembre 2008<sup>16</sup>; en vertu de cette décision, la Suisse s'est engagée à reprendre intégralement, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les règlements de l'UE relatifs au contrôle des denrées alimentaires d'origine animale importées à partir d'Etats tiers.

Les buts à moyen terme sont les suivants:

- élimination des différences par rapport au droit de l'UE afin d'éviter que la Suisse et l'UE n'aient des niveaux de protection différents dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels, en particulier après la mise en vigueur de la LETC révisée<sup>17</sup>, et que les producteurs suisses ne soient désavantagés (cf. ch. 1.3.6);
- participation de la Suisse aux systèmes d'alerte rapide de l'UE concernant la sécurité des denrées alimentaires et des produits (RASFF et RAPEX);
- coopération active dans le cadre des évaluations de risques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA);
- lutte contre l'«île de cherté suisse» par l'alignement des prescriptions techniques suisses sur celles de l'UE.

### 1.3.2 Projet envoyé en consultation

Le Conseil fédéral a chargé le DFI de mener une procédure de consultation du 1<sup>er</sup> juillet au 16 octobre 2009. L'avant-projet (AP-LDAI) mis en consultation reprend en substance le droit en vigueur mais introduit plusieurs changements.

- Reprise des termes et des définitions du droit de l'UE, et en premier lieu, du terme de *denrées alimentaires* au sens de l'art. 2 du règlement (CE) n° 178/2002. Le tabac n'est plus assimilé aux denrées alimentaires. Le terme de *mise sur le marché* est nouveau. Jusqu'à présent, ce terme n'avait pas été introduit dans la loi parce que le législateur était d'avis que la spécification

<sup>16</sup> Décision n° 1/2008 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

<sup>17</sup> RO 2010 2617

des différentes activités relevant de la *mise sur le marché* posait moins de problèmes d'interprétation que l'emploi de l'expression «mise sur le marché», qui couvre un large éventail d'activités. Suivant en cela le concept de l'AP-LDAI, la reprise des autres termes définis dans le droit communautaire sera assurée au niveau des ordonnances d'application.

- Introduction de l'interdiction de la tromperie pour certains objets usuels. Le droit de l'UE connaît une interdiction explicite de la tromperie pour les cosmétiques et les objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (cf. ch. 1.1.2.2 ci-dessus). L'AP-LDAI prévoit la reprise de cette interdiction en droit suisse.
- Abandon des valeurs de tolérance pour les microorganismes, les substances étrangères et les composants. Le principe admis dans le droit de l'UE est que les denrées alimentaires dépassant les valeurs maximales prescrites ne peuvent pas être mises sur le marché; ces denrées alimentaires sont considérées comme n'étant pas sûres au sens de l'art. 14 du règlement (CE) n° 178/2002. L'AP-LDAI crée les conditions juridiques requises pour adopter le système des valeurs maximales de l'UE dans le droit suisse.
- Abandon du principe de la liste positive. La réglementation dans sa nouvelle approche ne prévoit plus que les denrées alimentaires peuvent être mises sur le marché uniquement si elles font l'objet d'une dénomination spécifique dans une ordonnance ou si elles ont été autorisées par l'OFSP. Elles peuvent être mises sur le marché lorsqu'elles sont sûres. Les conditions relatives à la sécurité des denrées alimentaires sont fixées dans le règlement (CE) n° 178/2002 et dans les dispositions d'exécution y relatives. Ces dernières seront également intégrées au droit suisse dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire.
- Mention explicite du principe de précaution. Selon le droit de l'UE, les mesures édictées par les Etats membres et par la Communauté pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux doivent reposer, en principe, sur une analyse des risques. Dans des cas particuliers, lorsqu'il y a un risque pour la vie ou la santé, mais qu'il y a encore une incertitude scientifique, le principe de précaution ancré dans l'art. 7 du règlement (CE) n° 178/2002 permet d'adopter des mesures de gestion du risque ou d'autres actions dans l'attente d'informations scientifiques complémentaires permettant une évaluation plus complète du risque. Dorénavant, ce principe destiné à protéger la santé devra également avoir sa place en droit suisse.
- Meilleure transparence concernant le respect des prescriptions légales par les entreprises du secteur alimentaire. L'AP-LDAI prévoit que les autorités compétentes répartissent les entreprises en catégories suivant le résultat des contrôles et que les consommateurs obtiennent, à leur demande, des renseignements sur la catégorisation de ces entreprises. Cette évaluation sera constamment actualisée. Le Conseil fédéral fixera les critères de classement des entreprises dans les différentes catégories.
- Création des bases légales nécessaires à l'utilisation de données: les bases juridiques requises seront créées pour le traitement, l'échange et la conservation des données nécessaires à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires.

- Réglementation des eaux de douche et de baignade. Jusqu'à ce jour, les conditions relatives aux eaux de douche et de baignade ne faisaient pas l'objet d'une législation fédérale. Le résultat est que les eaux de douche et de baignade ont été contrôlées en fonction de critères variant selon les cantons. L'AP-LDAI entend mettre fin à cette situation et soumettre les eaux de baignade à la loi sur les denrées alimentaires, à l'exception des eaux de surface, qui sont protégées par la législation sur l'environnement.

### 1.3.3 Consultation

Outre les cantons et la Principauté de Liechtenstein, 14 partis politiques, 11 associations faîtières nationales, ainsi que 183 autres organisations et milieux intéressés ont été invités à se prononcer. Le projet de révision a été approuvé dans son principe. Une minorité a regretté que la révision vise en premier lieu à intégrer le droit de l'UE. Elle a objecté que de nombreuses réglementations suisses éprouvées seraient abandonnées (obligation de mentionner systématiquement le pays producteur des denrées alimentaires, par ex.) et que l'industrie se verrait imposer, par contre, des obligations supplémentaires. Dans la mesure où il s'agit d'aspects liés à la conclusion d'un accord de libre échange dans le domaine agricole et alimentaire, il suffit, a-t-elle ajouté, de soumettre les modifications nécessaires au Parlement en les intégrant dans le message relatif à la ratification de l'accord.

Un tiers environ des participants à la consultation (les autorités d'exécution, la plupart des gouvernements cantonaux, les organisations de consommateurs, l'industrie et le commerce des denrées alimentaires) se sont dit favorables à l'intégration dans la loi sur les denrées alimentaires de l'ensemble de la production de ces denrées, et donc du domaine des aliments pour animaux (principe dit «de la ferme à la table»). Ils ont souligné par ailleurs que la structure actuelle, à savoir l'éclatement du droit des denrées alimentaires entre trois offices (OFSP, OVF, OFAG), n'était plus adéquate et que les tâches de ce domaine devaient être concentrées dans un seul office. Une minorité réunissant essentiellement les milieux agricoles s'est opposée expressément à l'intégration des aliments pour animaux dans la loi sur les denrées alimentaires.

Les milieux agricoles et les organisations de consommateurs se sont félicités de la reconduction de l'obligation de déclarer le pays de production. L'industrie alimentaire, par contre, a indiqué qu'elle souhaitait davantage de souplesse, d'autant notamment du bien fondé de la déclaration d'origine pour les produits transformés. Elle a souligné en outre que le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires<sup>18</sup> ne prévoyait exceptionnellement l'obligation d'indiquer le pays producteur et l'origine que sur la base de mesures nationales.

L'instauration du principe de précaution a suscité des doutes au sein de l'industrie alimentaire, qui craint notamment un excès d'actions politiques et des décisions arbitraires. Les milieux agricoles et les organisations de consommateurs voient dans l'application du principe de précaution une amélioration significative de la législation sur les denrées alimentaires.

<sup>18</sup> COM (2008) 40 du 30.1.2008

Le principe de la publication des résultats des inspections des denrées alimentaires a été salué par deux tiers des participants à la consultation. Les milieux de la restauration, le commerce de détail ainsi qu'une partie des cantons ont rejeté catégoriquement toute publication.

Les cantons ont dit craindre que la révision de la loi sur les denrées alimentaires n'engendre un surcroît de coûts, notamment en rapport avec la création de la banque de données centrale. Ils se sont inquiétés par ailleurs de ce que la Confédération ait le pouvoir de fixer la fréquence des contrôles des entreprises de denrées alimentaires, mesure qui entraînerait de coûts supplémentaires. Ils ont demandé de ce fait à recevoir une aide financière qui ne soit pas restreinte aux laboratoires de référence nationaux. En ce qui concerne la détermination de la fréquence des contrôles, les cantons ont estimé que la Confédération outrepassait ses compétences et empiétait sur leur souveraineté en matière d'exécution.

### **1.3.4 Adaptation de l'avant-projet par le DFI**

Le 25 août 2010, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un message et un projet de loi à partir des résultats de la consultation. A la même date, il a décidé, au vu des avis rendus lors de la consultation, de maintenir son objectif et d'aligner les dispositions relatives aux denrées alimentaires sur le droit de l'UE. En vue de l'élaboration du message par le DFI, il a pris les décisions de principe suivantes:

- a. le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires ne sera pas étendu aux aliments pour animaux;
- b. la réorganisation de l'administration fédérale (création d'un office unique dans le domaine de la protection des consommateurs) ne sera pas effectuée dans le cadre de la présente révision;
- c. le principe de précaution sera introduit dans le droit suisse, comme il l'est dans le droit européen;
- d. l'obligation de déclarer le pays de production et l'origine de la matière première principale sera maintenue. Le Conseil fédéral sera investi de la compétence de prévoir des exceptions;
- e. une base juridique sera créée pour la publication des résultats des contrôles de denrées alimentaires;
- f. les bases juridiques nécessaires à la mise en place d'un système d'information commun centralisé tout au long de la filière alimentaire seront proposées;
- g. des bases juridiques seront créées pour permettre à la Confédération de fixer la fréquence des contrôles à effectuer auprès des entreprises de denrées alimentaires; elles tiendront compte des possibilités financières des cantons;
- h. la Confédération assurera dorénavant conjointement avec les cantons la formation de base et la formation continue des organes d'exécution dans le domaine des denrées alimentaires.

### **1.3.5 Mise au point du projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires**

Le DFI a remanié l'avant-projet conformément aux instructions du Conseil fédéral. Contrairement à l'avant-projet mis en consultation, le projet de loi qui fait l'objet du présent message (P-LDAI) prévoit non pas que les résultats des contrôles de denrées alimentaires seront publiés par les autorités, mais que les entreprises concernées seront tenues d'accorder aux consommateurs intéressés, à leur demande, un droit de regard dans l'évaluation de l'entreprise. On évitera ainsi la «mise au pilori» de ces entreprises, pratique vivement critiquée durant la consultation, sans renoncer pour autant à la transparence.

L'intégration des aliments pour animaux dans la loi sur les denrées alimentaires ne sera pas réalisée dans le cadre de la présente révision. Si les aliments pour animaux entraient dans le champ d'application de la LDAI, il faudrait revoir entièrement la question de la compétence en matière de contrôle tout au long de la filière alimentaire. Car contrairement aux contrôles des denrées alimentaires, qui sont assurés à l'intérieur du pays par les autorités d'exécution cantonales, les contrôles des aliments pour animaux relèvent de la compétence des autorités fédérales. Dans l'hypothèse d'une redéfinition des compétences concernant les aliments pour animaux, il serait logique d'examiner par la même occasion la question de la compétence en matière de contrôle des denrées alimentaires (régionalisation des laboratoires, instauration de compétences fédérales concernant les contrôles de denrées alimentaires menés à l'intérieur du pays). Selon le résultat de cet examen, il y aurait lieu, le cas échéant, d'envisager la mise en place d'un organe fédéral chargé de la sécurité des denrées alimentaires et d'apporter des changements fondamentaux aux champs d'application respectifs de la loi sur l'agriculture, de la loi sur les épizooties et de la loi sur les denrées alimentaires. Tous ces travaux dépasseraient de loin le calendrier prévu pour la présente révision. Le rapprochement du droit suisse des denrées alimentaires sur le droit de l'UE subirait du retard, ce qui pourrait hypothéquer sérieusement les négociations bilatérales avec l'Union européenne (voir ch. 1.3). Il en va de même pour l'exclusion des objets usuels de la loi sur les denrées alimentaires, question qui a également été débattue. Là encore, le temps disponible pour la présente révision ne permettrait pas de trouver une solution garantissant un niveau de sécurité équivalent à celui qu'offrent les structures de compétence en place.

Pour ce qui est des autres points de la révision, le P-LDAI a repris les changements proposés dans le cadre de la consultation.

### **1.3.6 Justification et appréciation de la réglementation proposée**

Au vu des négociations en cours avec l'UE sur la participation de la Suisse aux systèmes communautaires de sécurité des denrées alimentaires et des produits, des conditions-cadre doivent être aménagées pour pouvoir reprendre l'acquis communautaire y relatif dans le droit suisse. L'échange intensif de marchandises avec l'UE nécessite toutefois d'adapter le droit suisse des denrées alimentaires à celui de l'UE, même s'il ne devait pas y avoir d'accord sur les denrées alimentaires entre la Suisse et l'Union européenne. Il y a plusieurs raisons à cela:

- Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LETC (principe du Cassis de Dijon), les denrées alimentaires qui circulent légalement dans l'UE ou l'EEE peuvent également être mises sur le marché en Suisse, sous réserve toutefois d'obtenir l'autorisation de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Cette autorisation donne lieu à des formalités considérables, tant pour les entreprises intéressées que pour l'OFSP. L'alignement du droit suisse sur celui de l'UE permettrait de réduire le nombre des demandes d'autorisation.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'UE a reconnu l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène pour les denrées alimentaires d'origine animale avec celles de l'Union européenne. Les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE profitent depuis lors de diverses facilités. Si la Suisse souhaite bien entendu continuer à bénéficier de ces facilités, elle ne pourra qu'en adaptant constamment sa législation au droit de l'UE.
- L'adaptation des prescriptions techniques pour les denrées alimentaires et les objets usuels à celles de l'UE est aussi une condition essentielle à la lutte contre l'«île de cherté suisse» et au renforcement de l'attractivité de la place économique suisse (cf. ch. 1.2.1 ci-dessus).

La révision proposée reprend les principes du droit actuel des denrées alimentaires et les complète par les principes du règlement (CE) n° 178/2002 qui font encore défaut. Les divergences actuelles entre le droit suisse et celui de l'UE sont supprimées; des dispositions et définitions compatibles avec le droit de l'UE sont introduites en droit suisse.

La révision proposée couvre toutes les variantes envisageables en l'état actuel. Le projet de révision permet à la fois une participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, l'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon ou encore une reprise autonome du droit de l'UE par la Suisse.

## **1.4 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**

Le projet de loi ne se limite pas à définir les exigences auxquelles doit satisfaire la mise sur le marché des denrées alimentaires et des objets usuels; il précise également les compétences des autorités cantonales et fédérales en matière d'exécution.

L'exécution de la loi à la frontière continuera à être du ressort de la Confédération (art. 39, al. 1, P-LDAI). Par ailleurs, la Confédération surveillera et coordonnera l'exécution de la loi par les cantons (art. 43 P-LDAI). Cependant, vu les obligations fixées dans les accords en vigueur avec l'UE, le développement permanent des technologies et la mondialisation croissante des échanges commerciaux dans le secteur alimentaire, la Confédération est appelée à renforcer sa position dans les domaines de l'évaluation des risques, de la recherche, de la coordination des mesures d'exécution et des relations internationales. Elle doit également être habilitée à mettre sur pied un système central d'information (art. 61) et à élaborer des programmes de contrôle nationaux et des plans d'urgence, prévus eux aussi par le droit de l'UE<sup>19</sup> (art. 43, al. 3, let. d). Enfin, la Confédération sera tenue, en vertu des

<sup>19</sup> Art. 41 du règlement (CE) n° 882/2004 et art. 13 du règlement (CE) n° 178/2002.

accords bilatéraux avec l'UE, de désigner des laboratoires nationaux de référence et de coordonner leurs activités (art. 44, al. 1).

Les pouvoirs du Conseil fédéral en matière de coopération internationale seront accrus. Dans ce contexte, il sera investi de la compétence de régler les échanges de données avec l'étranger (art. 62).

Pour leur part, les cantons continueront à exécuter la loi dans les domaines où la Confédération n'est pas compétente. Ils conserveront notamment la compétence de contrôler les denrées alimentaires et les objets usuels à l'intérieur du pays (art. 47, al. 1). Le nombre des tâches qui leur sont dévolues n'augmenterait non plus pas de manière significative si un accord de libre-échange était conclu avec l'UE, puisque le système communautaire de contrôle des denrées alimentaires repose sur le fait qu'une denrée alimentaire ne peut quitter une entreprise que si elle répond aux exigences légales. L'essentiel du contrôle des denrées alimentaires pèsera donc en général sur l'entreprise qui les fabrique et non sur le lieu de leur destination.

## **1.5 Coordination des tâches et des finances**

L'extension des échanges commerciaux internationaux a conduit les délégations d'Etats étrangers et de la Commission européenne à multiplier leurs déplacements en Suisse aux fins de s'assurer du bon fonctionnement des contrôles de denrées alimentaires ainsi que des entreprises qui les fabriquent. Les carences observées lors de ces inspections doivent être éliminées sans délai, sous peine pour les entreprises concernées de voir les exportations de leurs produits vers les pays en question entravées, sinon interdites. Les délégations étrangères sont accompagnées de représentants des offices fédéraux compétents, auxquels incombe également la tâche, en général, d'organiser ces inspections de plusieurs jours. Toutes ces activités entraînent pour ces offices un surcroît de travail considérable, ce qui nécessite des ressources supplémentaires (cf. ch. 3.1).

L'orientation internationale de la Suisse implique une plus grande coordination entre la Confédération et les cantons. Il s'agira, en priorité, d'assurer une exécution uniforme de la loi. Une telle uniformisation suppose aussi d'harmoniser et d'intensifier la formation de base et la formation continue des organes d'exécution. Cette tâche entraînera là encore un surcroît de travail qui ne pourra être fourni qu'à condition de disposer de ressources supplémentaires (voir aussi le ch. 3.1).

En cas de reprise du droit de l'UE dans le cadre d'un accord portant sur les denrées alimentaires, une unité de doctrine au sein des différentes autorités d'exécution deviendra une nécessité. Une partie des tâches de coordination que cela suppose est déjà assurée par l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (cf. art. 8, al. 5, de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie<sup>20</sup>). Il est d'ores et déjà probable que des ressources supplémentaires devront être sollicitées pour pouvoir assumer toutes ces tâches. On ne pourra cependant chiffrer les ressources nécessaires que lorsqu'aura été arrêtée la teneur de l'accord en cours de négociation avec l'UE.

L'échange de données et d'informations revêt une importance croissante, tant sur le plan national que sur le plan international. Un système national d'information ne peut être mis sur pied avec les ressources disponibles. Il faut compter avec des dépenses de l'ordre de 2 millions de francs pour le développement ou l'achat du logiciel nécessaire ainsi que pour l'acquisition du matériel informatique. Les charges d'exploitation annuelles représenteront de 10 à 20 % des frais d'acquisition. On ne pourra faire une estimation exacte de ces dépenses et déterminer la nature du financement qu'une fois achevé l'avant-projet, actuellement en cours d'élaboration.

## 1.6 Mise en œuvre

La nouvelle loi permettra un large alignement du droit suisse des denrées alimentaires sur celui de l'UE. Il conviendra, dans le cadre de l'élaboration des ordonnances y relatives, de déterminer jusqu'où cet alignement doit effectivement aller. Suivant l'issue des négociations sur un accord entre la Suisse et l'UE concernant les denrées alimentaires, il faudra reprendre dans le droit suisse toutes les dispositions contenues dans plus de 150 documents officiels (acquis communautaire). Dans une telle hypothèse, les modalités de cette reprise ne sont pas déterminées à l'heure actuelle. Il y aura lieu d'examiner si la structure actuelle des ordonnances rattachées à la LDAL peut être maintenue ou s'il est nécessaire d'adopter la systématique du droit de l'UE, au moins en partie. Cela signifierait, par exemple, qu'il n'y aurait plus, à l'avenir, une ordonnance sur les substances étrangères et les composants recouvrant plusieurs secteurs, mais une ordonnance sur les résidus de produits thérapeutiques pour animaux, une autre sur les produits phytosanitaires, une autre encore sur les contaminants de l'environnement, etc. Il faudrait probablement procéder de la même manière pour l'ordonnance du DFI du 22 juin 2007 sur les additifs admis dans les denrées alimentaires (ordonnance sur les additifs, OAdd)<sup>21</sup> puisque ceux-ci sont réglés, dans le droit de l'UE, dans un texte distinct de celui relatif aux arômes.

De par ses obligations internationales (annexe 11 de l'accord bilatéral sur les produits agricoles<sup>22</sup>), la Suisse est soumise intégralement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, au régime de contrôle de l'UE applicable aux pays tiers en ce qui concerne les animaux vivants et les produits animaux. L'OVF autorise les denrées alimentaires d'origine animale importées de pays situés hors de l'UE, tant à l'importation en Suisse qu'à la libre circulation dans tout l'espace de l'UE (ainsi qu'en Norvège et, pour les produits de la pêche, en Islande), dès lors que leur conformité a été confirmée aux postes d'inspection frontaliers agréés (aéroports de Genève et de Zurich).

A ces postes d'inspection frontaliers, la Suisse est donc considérée de fait comme une «frontière extérieure de l'UE». En conséquence, l'annexe 11 de l'accord bilatéral sur les produits agricoles dispose que la législation suisse applicable aux contrôles doit coïncider avec celle de l'UE. Une grande partie de ce droit de l'UE a d'ores et déjà été reprise en droit suisse. Il subsiste néanmoins des lacunes, notamment dans le domaine du droit des denrées alimentaires. Il faudra les combler dès que possible sous peine de risquer que des denrées alimentaires d'origine animale qui ne sont pas

<sup>21</sup> RS 817.022.31

<sup>22</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (avec annexes et acte final), RS 0.916.026.81.

totalemment conformes à la législation du pays de destination ne pénètrent dans l'espace de l'UE ou de l'EEE.

## **1.7 Classement d'interventions parlementaires**

A l'heure actuelle, aucune intervention parlementaire n'a été déposée qui puisse être abandonnée du fait de l'adoption du présent projet de loi.

## **2 Commentaire article par article**

### **2.1 Remarques préliminaires**

Le projet de loi qui fait l'objet du présent message se fonde à de nombreux égards sur la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires, dont plusieurs dispositions ont été reprises sans changement. En ce qui concerne ces dispositions, on se référera donc au message du 30 janvier 1989<sup>23</sup> et aux autres documents relatifs à la loi en vigueur.

Pour la reprise du droit européen, il est indispensable que les termes essentiels et les définitions soient identiques sur le fond. Sinon, il sera impossible de parvenir à une réglementation uniforme. La Commission européenne a déjà souligné l'importance d'une terminologie unifiée lors de la reprise en 2005 du droit de l'UE en matière d'hygiène (modifications d'ordonnances du 23 novembre 2005). Le résultat fut particulièrement visible dans l'art. 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU)<sup>24</sup>. Dans bon nombre des dispositions qui suivent, cependant, on a renoncé à reprendre littéralement le texte des normes de l'UE. Des comparaisons entre les diverses langues officielles ont montré à plusieurs reprises que le texte français ne coïncidait pas toujours avec celui de la langue dans laquelle la version d'origine de l'acte de l'UE avait été rédigée. C'est pourquoi certains éléments mineurs du texte de l'UE ont été modifiés ou supprimés dans le P-LDAI. Ces modifications et suppressions ne changent toutefois rien à la lettre et au sens de la disposition, et elles ont toujours été faites en référence aux textes anglais, allemand et italien du droit de l'UE. S'agissant de l'interprétation du droit européen, c'est la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui fait foi, si elle existe, en cas de doute.

Afin que l'acquis communautaire puisse être repris intégralement dans le domaine des denrées alimentaires, il faudrait transférer une cinquantaine de définitions en droit suisse, ce qui aurait pour effet d'alourdir considérablement la loi. C'est pourquoi il est prévu d'élaborer une ordonnance sur la terminologie dans le domaine des denrées alimentaires qui contiendra toutes les définitions importantes et sera applicable à l'ensemble du droit des denrées alimentaires. L'avantage est que les modifications qui seront apportées, le cas échéant, à ces définitions seront regroupées que dans une seule ordonnance. Il existe une ordonnance similaire dans le droit agricole (ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole<sup>25</sup>).

<sup>23</sup> FF 1989 849

<sup>24</sup> RS 817.02

<sup>25</sup> RS 910.91

## 2.2

## Contenu des articles

### Chapitre 1 Dispositions générales

#### Section 1 But et champ d'application

##### *Art. 1* But

Le but principal de la LDAI est de protéger la vie et la santé des consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels qui ne sont pas sûrs (*al. 1*). Le nouveau terme «pas sûrs» est repris du droit européen (art. 14, al. 2, du règlement (CE) n° 178/2002). Il est défini plus précisément aux art. 7 (pour les denrées alimentaires) et 15 (pour les objets usuels) P-LDAI. Sont considérées comme n'étant pas sûres les denrées alimentaires qui sont mauvaises pour la santé – ce qui correspond au droit actuel – et celles qui sont impropres à la consommation. Le projet de loi consacrant expressément le principe de précaution, la formulation «qui ne sont pas sûrs» en remplacement de l'actuel «pouvant mettre la santé en danger» n'entraîne pas une baisse du niveau de protection.

La manipulation des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène est d'une importance capitale pour garantir la sécurité des denrées alimentaires (*let. b*). Comme dans le droit actuel, elle est érigée en but de la loi car elle constitue une condition sine qua non de la sécurité des denrées alimentaires. Certes, la manipulation de denrées alimentaires dans de mauvaises conditions d'hygiène n'implique pas nécessairement que les produits soient dangereux pour la santé, mais la probabilité qu'ils le soient augmente. Pour les objets usuels, la manipulation dans de bonnes conditions d'hygiène des objets présentant un risque particulier en matière d'hygiène est mise en avant. Sont concernés notamment les cosmétiques et les objets et matériaux, c'est-à-dire les objets usuels destinés à entrer en contact direct avec le corps ou avec des denrées alimentaires (pour la définition des objets et matériaux, cf. art. 33 ODAIOUs).

Le troisième but important de la loi est de protéger les consommateurs contre les tromperies (*let. c*), comme le prévoit la loi en vigueur. La protection contre les tromperies implique avant tout l'obligation de donner des informations exactes sur les denrées alimentaires et d'éviter toute présentation qui pourrait induire en erreur les consommateurs. L'interdiction de la tromperie est désormais étendue aux produits cosmétiques ainsi qu'aux objets et matériaux (art. 18, al. 1, P-LDAI).

Le quatrième but consiste à permettre aux consommateurs de faire un choix en connaissance de cause (*let. d*). Ceci suppose, d'une part, qu'ils ne soient pas induits en erreur et, d'autre part, qu'ils disposent des informations les plus importantes afin de leur permettre de décider s'ils acquerront ou non la denrée alimentaire ou l'objet usuel considérés. Pour les denrées alimentaires, les indications suivantes sont considérées comme des informations essentielles: ingrédients et additifs utilisés pour la fabrication, durée de conservation, valeur nutritive, importance de la denrée pour une alimentation équilibrée et présence d'ingrédients critiques, susceptibles, par exemple, de provoquer des allergies. La transmission de ces informations a principalement lieu par l'intermédiaire de l'étiquetage (art. 12, 13 et 16 P-LDAI).

## Art. 2 Champ d'application

La loi régleme toute les étapes de la fabrication, du traitement et de la distribution.

*L'al. 1* correspond au droit actuel. La terminologie est en partie nouvelle. Les activités de fabrication, de traitement, d'entreposage, de transport et de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'objets usuels sont regroupées sous le terme générique de «manipulation».

*L'al. 2* reprend l'art. 4 du règlement (CE) n° 178/2002. Ce règlement constitue l'acte de base du droit européen des denrées alimentaires; il règle la fabrication des denrées alimentaires de manière exhaustive, de la production primaire à la consommation finale ou «de la ferme à la table» (*from farm to fork*). Comme dans le droit de l'UE, le terme «étapes de la distribution» englobe également les entreprises commerciales.

Le règlement (CE) n° 178/2002 contient non seulement des dispositions sur la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi des exigences relevant de la législation sur les épizooties ainsi que des dispositions sur la santé des animaux et sur la sécurité des aliments pour animaux. En effet, tout ingrédient utilisé pour nourrir les animaux de rente peut potentiellement aboutir dans la chaîne alimentaire. Plusieurs scandales alimentaires l'ont clairement montré ces dernières années, notamment les incidents liés en 1999 à des denrées alimentaires provenant de Belgique, qui étaient contaminées par de la dioxine.

Le droit suisse continuera de faire la distinction entre aliments pour animaux et denrées alimentaires. Les dispositions concernant les aliments pour animaux sont fixées dans les art. 158 ss de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg)<sup>26</sup> et dans les ordonnances y relatives. Ces deux domaines sont de la compétence de deux offices distincts, rattachés à deux départements différents. En conséquence, l'intégration des aliments pour animaux dans la loi sur les denrées alimentaires impliquerait non seulement une modification de cette dernière et de la loi sur l'agriculture, mais aussi un réaménagement des structures d'exécution actuelles.

Etant donné le lien étroit entre les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, les organes chargés de l'exécution du droit des denrées alimentaires ont, comme c'est le cas actuellement, le droit d'examiner l'ensemble de la production agricole d'une denrée alimentaire si des indices donnent lieu de penser qu'elle pourrait compromettre la sécurité des denrées alimentaires. A cet effet, les organes d'exécution peuvent effectuer des prélèvements du sol, examiner les aliments pour animaux et analyser les produits phytosanitaires. Ils travaillent en étroite collaboration avec les experts du domaine de l'agriculture et de du domaine vétérinaire, plus particulièrement avec les vétérinaires cantonaux.

A la différence du règlement (CE) n° 178/2002, le présent projet de loi concerne aussi les objets usuels. Le règlement européen n'inclut lui que les objets usuels destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. La production agricole n'est pas déterminante pour les objets usuels. Cependant, elle pourrait entrer en ligne de compte à titre exceptionnel, par exemple en lien avec la fabrication de cosmétiques.

Comme la loi actuelle, le P-LDAI est applicable aux denrées alimentaires et aux objets usuels importés (al. 3). Si la Suisse et l'UE devaient conclure un accord sur les denrées alimentaires, le droit des denrées alimentaires de l'UE devrait être repris dans une très large mesure en droit suisse. L'al. 3 a un caractère déclaratoire puisque le système suisse veut qu'il n'y ait pas transposition dans le droit national du droit international directement applicable (monisme) et que le droit international prime le droit national.

La fabrication et le traitement des denrées alimentaires destinées à l'usage personnel sont exclus du champ d'application de la loi (al. 4), comme c'est le cas actuellement. Le droit de l'UE exclut lui aussi l'usage domestique privé du champ d'application du règlement (CE) n° 178/2002<sup>27</sup>. Afin de ne pas créer de différence entre le droit suisse et le droit de l'UE, la formulation en vigueur a été remplacée par celle du droit de l'UE. Il n'en résulte pas de grandes différences par rapport au droit en vigueur. Le Conseil fédéral s'est résolu, dans le sens d'un alignement aussi littéral que possible sur le droit de l'UE, à abandonner l'ancienne terminologie et à lui substituer le terme d'«usage domestique privé», plus explicite: la loi ne s'applique pas à la cuisine privée, que l'on fait «chez soi»; ce principe vaut pour la personne qui cuisine pour elle-même, mais aussi pour celles qu'elle invite à titre privé. La fabrication de confitures à titre privé avec les fruits du jardin n'entre pas non plus dans le champ d'application du P-LDAI. Il en va de même pour les abattages à domicile et la consommation de denrées alimentaires issues d'une production primaire personnelle<sup>28</sup>. Il est donc fait appel à la responsabilité personnelle des consommateurs. Le critère d'«usage domestique privé» doit toutefois être interprété de manière restrictive. Il ne concerne que le ménage ou le cercle familial au sens strict. La LDAI est applicable dès que les produits sont vendus ou remis à des tiers (au magasin de la ferme ou lors d'un brunch à la ferme, par ex.). Il en va de même pour les monastères, les soupes populaires, les soirées de scouts et les cantines d'établissement scolaires ou de maisons communales. Ne sont exclus de la loi que les repas pris en privé, dans un cercle restreint.

La loi n'est pas non plus applicable aux produits soumis à la législation sur les produits thérapeutiques. Cela veut dire que la législation sur les produits thérapeutiques prime le droit des denrées alimentaires, comme dans le droit de l'UE<sup>29</sup>. Cela veut dire également qu'il n'y a pas de lacunes entre la législation sur les denrées alimentaires et celle sur les produits thérapeutiques. Chaque produit est inclus dans le champ d'application de l'une ou l'autre des deux législations (cf. ATF 127 II 97). Ceci ne signifie pas encore qu'il peut être légalement mis sur le marché. En effet, la mise sur le marché présuppose que le produit satisfasse également aux conditions posées par la législation dont il relève. Il en va de même des objets usuels présentés comme produits thérapeutiques. La délimitation entre la législation sur les denrées alimentaires et la législation sur produits thérapeutiques s'effectue selon les critères arrêtés par le Tribunal fédéral ces dernières années<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Art. 1, al. 3, RE (CE) n° 178/2002.

<sup>28</sup> Pour le concept de production primaire, cf. art. 3, ch. 17, RE (CE) n° 178/2002.

<sup>29</sup> Cf. art. 2, al. 2, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments, JO L 311 du 28.11.2001, p. 67 dans la version de l'art. 1, ch. 2, de la directive 2004/27/CE, JO L 136 du 30.4.2004, p. 34.

<sup>30</sup> Voir, par ex., les arrêts 2A.47/2000, 2A.693/2005, 2A.213/2006.

Selon l'*al. 5*, le Conseil fédéral peut limiter l'importation des denrées alimentaires ou des objets usuels destinés à l'usage domestique privé; cette limitation est prévue également par le droit européen. Le but de cet alinéa est d'empêcher l'importation, à titre personnel, de produits susceptibles de présenter un danger général pour la sécurité alimentaire et la sécurité des produits. Ces restrictions s'appliquent déjà dans l'UE aux poissons, aux moules, aux œufs et au miel. L'*al. 5* permet de reprendre ces restrictions dans le droit suisse.

### *Art. 3* Exportation

L'*art. 3* correspond à l'*art. 12* du règlement (CE) n° 178/2002. Selon cet article, les denrées alimentaires destinées à être exportées ou réexportées doivent être conformes au droit des denrées alimentaires de l'UE, pour autant que les autorités du pays de destination ou la législation du pays d'importation n'en disposent pas autrement. Les denrées alimentaires qui ne sont pas conformes au droit européen ne peuvent être exportées qu'avec l'accord exprès des autorités compétentes du pays d'importation, qui auront été dûment informées au préalable des raisons pour lesquelles les denrées alimentaires ne peuvent pas être mises sur le marché.

A l'instar du droit de l'UE, le présent projet prévoit que les denrées alimentaires à exporter doivent être conformes aux dispositions du droit suisse (*al. 1*). En ce sens, la portée de l'*art. 3 P-LDAI* va au-delà de celle de l'actuel *art. 6, al. 2, LDAI*, qui oblige à respecter la loi suisse sur les denrées alimentaires en cas d'exportation, même si le pays de destination ne réglemente pas le domaine considéré. Les denrées alimentaires qui se trouvent en transit entre deux pays tiers sont considérées comme étant exportées et réexportées au regard de la loi sur les denrées alimentaires. Aussi doivent-elles satisfaire également aux exigences de la législation suisse sur les denrées alimentaires. Comme les denrées alimentaires fabriquées en Suisse et destinées à l'exportation, les denrées à réexporter peuvent néanmoins diverger du droit suisse si les autorités du pays de destination imposent d'autres exigences ou admettent d'autres règles (*al. 2*).

En l'absence de dispositions des autorités ou du législateur du pays de destination, les denrées alimentaires destinées à l'exportation qui contreviennent au droit suisse ne peuvent être exportées que si les autorités du pays de destination autorisent l'importation au cas par cas après avoir été informées dans le détail des raisons et des circonstances pour lesquelles les produits ne peuvent pas être mis sur le marché en Suisse (*al. 3*); cette disposition correspond au droit de l'UE.

La réglementation appliquée jusqu'ici aux denrées alimentaires est reprise pour les objets usuels<sup>31</sup>: si les objets usuels sont destinés exclusivement à l'exportation, les dispositions du pays de destination s'appliquent, à moins que le Conseil fédéral n'en dispose autrement.

L'*al. 5* a pour but d'éviter que des denrées alimentaires ou des objets usuels préjudiciables à la santé ne soient écoulés dans d'autres pays. Ils sont frappés d'une interdiction d'exportation absolue. Le risque est grand, en effet, qu'ils tombent dans des canaux de distribution illégaux et puissent porter sérieusement atteinte à la santé des personnes dans des pays disposant d'un mauvais système de contrôle des denrées alimentaires.

<sup>31</sup> Cf. *art. 6, al. 2, LDAI*

## Section 2 Définitions

### Art. 4 Dénrées alimentaires

Le terme «dénrées alimentaires» est essentiel en droit des dénrées alimentaires. Il sert de base pour déterminer quels produits sont considérés comme des dénrées alimentaires et relèvent, de ce fait, de la législation sur les dénrées alimentaires.

En droit actuel, les dénrées alimentaires sont réparties en deux catégories: les produits nutritifs, d'une part, les boissons alcooliques et le tabac, d'autre part. Un produit n'est considéré comme un produit alimentaire que s'il est «destiné à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain» (art. 3, al. 2, LDAI). Dans le droit actuel, le tabac et les produits du tabac, de même que les boissons alcooliques, sont considérés comme des dénrées alimentaires.

La nouvelle définition de la notion de dénrées alimentaires a été reprise du droit de l'UE; elle coïncide exactement, sur le fond, à celle donnée à l'art. 2 du règlement (CE) n° 178/2002. Selon l'*al. 1*, on entend par dénrées alimentaires toute substance ou tout produit qui est destiné à être ingéré par l'être humain, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit ingéré par l'être humain. Le terme de dénrées alimentaires englobe donc également des produits qui ne sont pas destinés «à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain» (cf. définition du terme «denrée alimentaire» dans le droit en vigueur). Ce qui est déterminant, c'est que la denrée alimentaire soit destinée à être ingérée par l'être humain, ou que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elle le soit, et qu'elle ne figure pas parmi les exceptions énoncées à l'al. 3.

Selon l'*al. 2*, sont également considérées comme des dénrées alimentaires les boissons, y compris l'eau destinée à la consommation humaine, les gommages à mâcher ainsi que toute substance incorporée intentionnellement dans les dénrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur transformation ou de leur traitement (additifs, auxiliaires technologiques, etc.). Cependant, le droit de l'UE considère l'eau destinée à la consommation humaine comme une denrée alimentaire uniquement à partir des points cités à l'art. 6 de la directive 98/83/CE<sup>32</sup> (par ex., robinet à partir duquel l'eau est prélevée du réseau de distribution).

Les produits suivants ne sont pas considérés comme des dénrées alimentaires (*al. 3*):

- a. *les aliments pour animaux*: un aliment pour animal n'est pas une denrée alimentaire, quand bien même il pourrait être ingéré par l'être humain; certains produits agricoles peuvent faire partie des deux catégories: les carottes, les pommes de terre, la salade, etc.; l'élément déterminant est qu'ils soient destinés à l'alimentation des animaux;
- b. *les animaux vivants, pour autant qu'ils ne soient pas préparés en vue d'être consommés en l'état par l'homme*: les animaux de rente vivants ne sont pas considérés comme des dénrées alimentaires, même s'ils sont destinés à la consommation par l'être humain à court ou moyen terme; par contre, les animaux destinés à la consommation immédiate, comme les huîtres, qui sont mangées crues, ou les homards et les moules, vendus vivants et tués seule-

<sup>32</sup> Directive n° 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 330 du 5.12.1998, p. 32.

ment après avoir été plongés dans de l'eau bouillante, sont considérés comme des denrées alimentaires;

- c. *les plantes avant leur récolte*: comme les animaux avant l'abattage, les plantes avant leur récolte ne sont pas considérées comme des denrées alimentaires; ceci ne signifie pas toutefois qu'aucune condition n'est rattachée à leur production (cf. art. 8 et 31 P-LDAI);
- d. *les médicaments*: dans l'ATF 127 II 91, le Tribunal fédéral a souligné qu'il n'y a pas de lacune entre le droit des denrées alimentaires et celui des produits thérapeutiques; si un produit répond à la fois à la définition du terme «denrée alimentaire», au sens des deux premiers alinéas, et à celle de «produit thérapeutique», il est assimilé, comme dans l'UE, à un médicament (cf. art. 2, al. 4, let. d, P-LDAI); par ailleurs, il n'existe aucun produit destiné à être ingéré, à l'exception des stupéfiants (cf. let. g), qui ne soit pas couvert soit par la législation sur les denrées alimentaires, soit par celle sur les produits thérapeutiques.

La délimitation avec les produits chimiques est différente: si un produit répond à la définition de la notion de denrée alimentaire, la législation sur les denrées alimentaires est applicable. S'il est également mis sur le marché comme «substance ou préparation» (cf. art. 2 de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques<sup>33</sup>, la législation sur les produits chimiques est applicable en complément pour cet usage.

- e. *Cosmétiques*: ces produits sont considérés comme des objets usuels; ils sont donc également réglés par la LDAI. Sans cette exception, le dentifrice constituerait un cas limite, puisqu'il est destiné à être pris en bouche, mais à être rejeté par la suite (normalement). Ils sont définis à l'art. 35 ODAIOUs.
- f. *Tabac et produits du tabac*: contrairement au droit suisse actuel, le droit de l'UE ne considère pas le tabac et les produits du tabac comme des denrées alimentaires. Parallèlement au présent projet, une nouvelle loi sur les produits du tabac est en cours d'élaboration. Afin d'éviter une lacune de réglementation pour le tabac en cas d'entrée en vigueur échelonnée dans le temps, le P-LDAI fixe une disposition transitoire (art. 75) qui prévoit que l'actuelle LDAI restera applicable au tabac jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les produits du tabac.
- g. *Stupéfiants et substances psychotropes*: ces produits sont régis par la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants<sup>34</sup>.
- h. *Résidus et contaminants*: ils ne sont pas non plus considérés comme des denrées alimentaires, même s'ils peuvent être ingérés en même temps que celles-ci. Il serait toutefois étrange de les considérer comme des denrées alimentaires alors que la loi a précisément pour but d'éviter qu'ils ne soient ingérés.

#### Art. 5 Objets usuels

L'al. 1 définit les objets usuels. Ils font partie de la catégorie des «objets qui peuvent présenter un danger pour la santé» au sens de l'art. 118, al. 2, let. a. Cst. D'après le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution

<sup>33</sup> RS 813.1

<sup>34</sup> RS 812.121

fédérale<sup>35</sup>, la compétence législative de la Confédération englobe les objets qui sont utilisés par des personnes ne possédant pas de connaissances particulières ou de formation spéciale. En font partie:

- a. les objets et matériaux (art. 33 ODAIOUs, ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les objets et matériaux<sup>36</sup>): la définition s'inspire de celle du règlement (CE) n° 1935/2004; elle ne doit pas être interprétée de manière restrictive et englobe tout objet ou matériau destiné à entrer en contact avec des denrées alimentaires lors de leur fabrication, de leur traitement ou de leur mise sur le marché; en dérogation au droit de l'UE, qui les assimile à des produits de construction, les installations intérieures et les conduites d'eau potable tombent sous le coup de la loi sur les denrées alimentaires dès leur point de raccordement au réseau public de distribution;
- b. les produits cosmétiques et autres objets, substances et préparations qui, de par l'usage auquel ils sont destinés, entrent en contact avec les parties superficielles du corps, avec les dents ou avec les muqueuses: une liste exemplative des produits cosmétiques et objets qui sont actuellement réglementés se trouve à l'annexe 1 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les cosmétiques (OCos)<sup>37</sup> et à l'art. 1 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les objets destinés à entrer en contact avec le corps humain<sup>38</sup>;
- c. les instruments et produits colorants utilisés pour le tatouage et le maquillage permanent: ces objets peuvent occasionner des dommages permanents s'ils ne sont pas appropriés ou s'ils ne sont pas appliqués selon les règles de l'art; ils sont régis par l'ordonnance sur les objets destinés à entrer en contact avec le corps humain;
- d. les vêtements, textiles et autres objets: il est question ici, pour l'essentiel, du caractère inflammable de ces objets; en l'absence de telles dispositions, plusieurs personnes mourraient chaque année du fait que leurs vêtements s'enflamment trop facilement;
- e. les jouets et autres objets destinés à être utilisés par des enfants: il y va surtout de leur protection contre les blessures et autres dangers pour la santé;
- f. les bougies, allumettes, briquets et articles de farces et attrapes: il s'agit là d'objets d'usage quotidien qui sont traditionnellement régis par le droit des denrées alimentaires; son exécution étant efficace et bien organisée en Suisse, on a renoncé dans l'immédiat à sortir ces produits du champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires; il serait cependant concevable de les soumettre tous à la nouvelle législation sur la sécurité des produits;
- g. les générateurs d'aérosols qui contiennent des denrées alimentaires ou d'autres objets usuels font leur apparition sur la liste des objets usuels, en raison surtout du risque d'explosion qu'ils présentent; par ailleurs, ils peuvent contenir des composants inflammables; la loi sur les denrées alimentaires ne concernera toutefois, que les générateurs d'aérosols qui contiennent

<sup>35</sup> FF 1997 I 338

<sup>36</sup> RS 817.023.21

<sup>37</sup> RS 817.023.31

<sup>38</sup> RS 817.023.41

des denrées alimentaires ou des objets usuels; les autres générateurs d'aérosols seront soumis soit à d'autres législations spéciales, soit à la loi fédérale du 9 juin 2009 sur la sécurité des produits<sup>39</sup>;

- h. figurent toujours au catalogue des objets usuels les objets et matériaux destinés à l'aménagement et au revêtement des locaux d'habitation, à cause du risque non négligeable d'incendie; l'expression «autres législations spécifiques» fait référence à des actes législatifs particuliers, mais pas à la loi horizontale sur la sécurité des produits;
- i. l'eau de douche et l'eau de baignade constituent une nouvelle catégorie réglementée par la loi; ce domaine ne fait actuellement l'objet d'aucune réglementation fédérale, ce qu'ont d'ailleurs déploré les autorités cantonales d'exécution; comme c'est le cas pour l'eau potable, des exigences de qualité uniformes seront désormais fixées sur le plan suisse dans ce domaine; la réglementation concernera aussi le procédé de désinfection des eaux de baignade; par contre, les eaux des lacs et des rivières, les étangs naturels destinés à la baignade ou d'autres eaux de surface alimentées de façon naturelle ne sont pas concernés par cette disposition.

Les eaux de douche et de baignade ne font pas l'objet d'une harmonisation en droit européen. Il existe toutefois une directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (directive 98/83/CE<sup>40</sup>) qui est surtout applicable à l'eau potable, mais dont le champ d'application s'étend aussi aux réseaux de distribution. La directive européenne concernant la qualité des eaux de baignade ne concerne que les eaux naturelles et non les piscines (directive 2006/7/CE<sup>41</sup>).

#### *Art. 6*                    Mise sur le marché

La reprise des dispositions de l'UE relatives à la sécurité des denrées alimentaires implique que le terme «mise sur le marché» figurant dans le droit de l'UE soit repris en droit suisse. Il remplace le terme suisse «remise». Il faut toutefois préciser que celui-ci est défini, depuis 2005, de manière analogue au terme «mise sur le marché» de l'UE (cf. art. 2, al. 1, let. d, ODAIOUs et art. 3, ch. 8, du règlement (CE) n° 178/2002). Les modifications apportées aux dispositions du présent projet sont de nature purement rédactionnelle.

## **Chapitre 2** **Exigences applicables aux denrées alimentaires et aux objets usuels**

### **Section 1**                    **Denrées alimentaires**

#### *Art. 7*                    Sécurité des denrées alimentaires

L'art. 7 fixe le principe fondamental de la sécurité des denrées alimentaires. Il remplace l'actuel art. 13 LDAI, selon lequel les produits nutritifs ne doivent pas mettre

<sup>39</sup> RS 930.11

<sup>40</sup> Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 330 du 5.12.1998, p. 32

<sup>41</sup> Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, JO L 64 du 4.3.2006, p. 37.

la santé en danger lorsqu'ils sont utilisés conformément à leur destination. Le commentaire de l'art. 1 montre que le passage du système actuel (exclusion de toute mise en danger de la santé) au système de la sécurité des denrées alimentaires (adoption, dans le projet de loi, du principe de précaution) n'entraîne pas une baisse du niveau de protection. Une denrée alimentaire considérée comme pouvant mettre la santé en danger sous le régime actuel sera également considérée comme non conforme aux dispositions légales dans le nouveau système de sécurité des denrées alimentaires.

L'art. 7 correspond quasiment à la lettre à l'art. 14, al. 1 à 3, du règlement (CE) n° 178/2002. Quant aux al. 4 à 9, ils sont repris dans une ordonnance. Mais ils sont également applicables en vertu de la loi, puisque le but de la présente révision est d'adapter le droit suisse au droit de l'UE. Il y a quelques années, le Tribunal fédéral a souligné à ce sujet qu'en cas de doute, le droit interne adapté devait être interprété conformément au droit européen, faisant observer qu'il s'agissait d'un droit harmonisé et unifié dans son résultat, à l'instar du droit des traités internationaux (ATF 129 III 350).

*Al. 1:* il s'agit de l'un des principes fondamentaux du droit des denrées alimentaires. Les denrées alimentaires qui ne sont pas sûres ne peuvent pas être mises sur le marché. Le critère de sécurité couvre tous les risques possibles. Outre les risques microbiologiques, il englobe les substances étrangères et les composants ainsi que les vecteurs de maladies infectieuses.

Ne sont pas considérées comme sûres, selon l'*al. 2*, les denrées alimentaires préjudiciables à la santé ou impropres à la consommation humaine. Ces deux critères peuvent se cumuler. Tel serait le cas notamment d'une denrée alimentaire présentant un état de moisissure avancé: d'une part, elle serait impropre à la consommation, d'autre part, elle devrait aussi être considérée comme préjudiciable à la santé en raison des aflatoxines produites par la moisissure.

*Al. 3:* Pour déterminer si une denrée alimentaire est sûre ou non, il faut tenir compte à la fois des conditions d'utilisation normales, conformément à sa destination, de la denrée alimentaire par le consommateur, de son utilisation à tous les stades de production, de transformation et de distribution, et des informations fournies aux consommateurs. La référence, en l'espèce, est le consommateur «moyen» objectif. Outre la publicité, les indications figurant sur l'étiquette ou d'autres renseignements normalement accessibles comptent parmi les informations communiquées aux consommateurs.

Etant donné que chaque denrée alimentaire prise en trop grande quantité peut potentiellement mettre en danger la santé, on peut parfaitement traiter l'alcool selon les critères de la sécurité des denrées alimentaires. Les boissons alcooliques qui constituent un risque direct pour la santé ou qui peuvent la mettre en danger de façon inattendue restent proscrites.

*Al. 4:* Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral est chargé de fixer les exigences détaillées en matière de sécurité des denrées alimentaires. Ce faisant, il doit tenir compte des atteintes possibles à la santé et des effets à long terme sur celle-ci. Cette compétence permet également de définir des quantités ou des concentrations maximales pour des composants, des additifs, des substances étrangères et des micro-organismes au sens de l'actuel art. 10, al. 2, LDAI.

L'al. 5 reflète l'abandon du principe de la liste positive, applicable actuellement en droit suisse. Selon ce principe, une denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché que si elle fait l'objet d'une dénomination spécifique dans une ordonnance ou si elle est admise sur la base d'une autorisation individuelle (art. 8 LDAI). Selon le concept de sécurité des denrées alimentaires repris de la CE, toutes les denrées alimentaires peuvent en principe être mises sur le marché, sauf si cette commercialisation est expressément limitée.

Comme dans l'UE, les denrées alimentaires qui ont été utilisées dans l'espace européen jusqu'à une certaine date limite en 1997 au titre de denrées alimentaires doivent pouvoir circuler librement<sup>42</sup>. Cependant, le Conseil fédéral doit se voir attribuer la compétence de soumettre à autorisation ou à notification les nouvelles sortes de denrées alimentaires mises sur le marché après cette date. Il doit également pouvoir introduire une procédure d'autorisation ou de notification pour les denrées alimentaires destinées aux personnes qui ont, pour des raisons de santé, des besoins alimentaires particuliers (diabétiques, par ex.), et pour les denrées alimentaires présentées comme ayant des effets nutritionnels ou physiologiques particuliers<sup>43</sup>.

Comme le droit de l'UE (cf. art. 14 du règlement (CE) n° 2377/90), le P-LDAI prévoit que le Conseil fédéral peut soumettre à autorisation les denrées alimentaires provenant d'animaux qui ont reçu des médicaments non autorisés (ou pas encore autorisés) dans le cadre d'essais cliniques.

Le droit de l'UE est en constante évolution. Il faut donc partir de l'idée que de nouvelles procédures d'autorisation et de notification vont être introduites. Si un accord sur les denrées alimentaires devait être conclu entre la Suisse et l'UE, il faudrait pouvoir introduire en droit suisse des procédures similaires à celles de l'UE. L'al. 6 fixe la base légale à cet effet. Cette disposition est formulée de manière ouverte car la conclusion d'accords de même nature avec d'autres partenaires potentiels n'est pas envisagée au stade actuel.

#### *Art. 8* Production primaire

Conformément à l'art. 7 LDAI en vigueur, les denrées alimentaires, mais aussi les animaux vivants et les plantes avant la récolte, qui sont destinés à la fabrication de denrées alimentaires doivent être respectivement élevés et traités de telle sorte que les denrées alimentaires ainsi fabriquées soient d'une qualité irréprochable et sûres. De plus, toute possibilité de tromperie sur la denrée alimentaire doit être exclue.

#### *Art. 9* Fabrication de viande

Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les espèces animales dont la viande peut être utilisée comme denrée alimentaire (cf. art. 2 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires d'origine animale<sup>44</sup>). Ces espèces sont considérées comme des «animaux de rente» par opposition aux «animaux de compagnie» (cf. art. 3 de l'ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires).

<sup>42</sup> Art. 1 du règlement (CE) n° 258/97.

<sup>43</sup> Cf. ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les aliments spéciaux (RS **817.022.104**) et ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'addition de substances essentielles ou physiologiquement utiles aux denrées alimentaires (RS **817.022.32**).

<sup>44</sup> RS **817.022.108**

rinaires<sup>45</sup>). Pour cette délimitation, on tient compte non seulement de la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi des aspects culturels et de la protection des espèces. En Suisse comme dans l'UE, on ne consomme pas la viande de chien ni celle de chat. Il en va de même pour la viande de singe et celle d'éléphant.

La liste des animaux à inspecter avant et après l'abattage (art. 32) ne coïncide pas avec la liste que le Conseil fédéral doit promulguer à propos des animaux autorisés à la consommation. Les ours terrestres et les lapins, par exemple, sont autorisés à la consommation sans devoir être examinés au préalable en vertu de la loi. Les art. 11 à 13 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes<sup>46</sup> déterminent quelles sont les espèces animales qui peuvent être abattues en dehors des abattoirs autorisés et comment il faut traiter le bétail de boucherie malade ou accidenté. Les let. b et c en fournissent la base légale; elles se substituent aux dispositions de l'actuel art. 16 LDAI.

#### *Art.10* Hygiène

L'art. 10 correspond à l'actuel art. 15 LDAI. L'examen des conditions énoncées aux lettres a à e de cet article a révélé que celles-ci ne devaient pas toutes être réglementées par une loi au sens formel et qu'une partie d'entre elles, au moins, pouvait l'être par voie d'ordonnance. L'actuel art. 15 a donc été raccourci en conséquence.

Dans le domaine de l'hygiène, le droit suisse correspond aujourd'hui déjà dans une très large mesure au droit européen. Il y a cinq ans environ, l'UE a édicté trois nouveaux règlements faisant partie du «paquet hygiène» (règlement (CE) n° 852/2004<sup>47</sup>, n° 853/2004<sup>48</sup> et n° 854/2004<sup>49</sup>). Ces règlements ont tous été repris en droit suisse en 2005, lors de la révision de la législation sur les denrées alimentaires.

En droit suisse, les dispositions essentielles du «paquet hygiène» figurent dans l'ODAI0Us, plus particulièrement dans les art. 12 et 13 (obligation de notification et procédure d'autorisation), 47 et 48 (hygiène) et 49 ss (autocontrôle et contrôle officiel). Les dispositions détaillées se trouvent principalement dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (OHyg)<sup>50</sup> et dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires d'origine animale<sup>51</sup>.

L'art. 10, *al. 1*, couvre tous les domaines de l'hygiène, de la manipulation des denrées alimentaires jusqu'à la microbiologie et aux résidus et contaminants. La compétence d'énoncer des dispositions relatives aux quantités ou concentrations maximales pour les microorganismes et les substances étrangères se fonde sur l'art. 7, al. 4, et l'art. 18, al. 4, let. c, P-LDAI.

<sup>45</sup> RS 812.212.27

<sup>46</sup> RS 817.190

<sup>47</sup> Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1.

<sup>48</sup> Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55.

<sup>49</sup> Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206.

<sup>50</sup> RS 817.024

<sup>51</sup> RS 817.022.108

L'al. 2 a la même teneur que l'actuel art. 15, al. 2, LDAI. Il est formulé de manière un peu différente.

L'al. 3 donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur les conditions d'hygiène à observer lors de la manipulation de denrées alimentaires, les locaux dans lesquels ces manipulations sont effectuées et leur équipement ainsi que sur l'entreposage hygiénique et le transport des denrées alimentaires. Les prescriptions d'exécution sont notamment fixées à l'art. 8 OHyg.

L'al. 4 donne pouvoir au Conseil fédéral de fixer des exigences en matière de connaissances professionnelles pour les personnes qui manipulent des denrées alimentaires. Sont visées en premier lieu les établissements de restauration, mais aussi les boucheries et les boulangeries, par exemple, où les connaissances en matière d'hygiène sont tout aussi importantes pour pouvoir produire et vendre des denrées alimentaires irréprochables.

#### *Art. 11* Autorisation d'exploitation et obligation de notifier son activité

Cette disposition correspond à une règle essentielle du droit européen en matière d'hygiène. L'art. 6 du règlement (CE) n° 852/2004 et l'art. 4 du règlement (CE) n° 853/2004 prévoient une obligation de notification pour les entreprises du secteur alimentaire avant leur mise en exploitation. Les entreprises qui manipulent des denrées alimentaires d'origine animale doivent être titulaires d'une autorisation d'exploitation. Cette autorisation est délivrée par l'autorité cantonale compétente sur le territoire où se trouve le siège de l'entreprise.

L'obligation de notification et l'autorisation d'exploitation ont été introduites le 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec le «paquet hygiène» du droit européen (art. 12 s. ODAIIOUS). Par contre, la base légale correspondante (art. 17a LDAI) n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 2008. L'actuel art. 17a été repris tel quel dans le présent projet.

Tant selon le droit européen qu'en vertu de l'art. 13 LDAI, les entreprises qui ne remettent des denrées alimentaires qu'aux consommateurs sont dispensées d'autorisation obligatoire, quand bien même elles vendent du lait, du fromage ou de la viande. Elles n'en sont pas moins soumises à l'obligation de notification. Une extension de l'autorisation obligatoire en vigueur n'est pas prévue, sans être exclue pour autant.

L'al. 3 fait référence à la fois à l'al. 1 et à l'al. 2. Les dérogations visées sont la dispense de notification obligatoire pour les entreprises qui n'entreposent que des produits animaux sans régulation de température (par ex. la viande séchée), ou qui produisent du miel, ou encore à la dispense de notification pour les bazars et les fêtes d'école. Les boutiques de vente directe à la ferme sont traitées de la même manière que les entreprises de commerce de détail. Quiconque est dispensé de l'autorisation obligatoire demeure cependant soumis à l'obligation de notification.

#### *Art. 12* Obligation d'étiqueter et de renseigner

L'art. 12 reprend presque intégralement l'art. 20 LDAI actuel. Les prescriptions relatives à l'étiquetage se trouvent en grande partie dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires

(OEDAI)<sup>52</sup>, mais aussi dans certaines ordonnances «verticales» telles que l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires d'origine animale<sup>53</sup>. L'OEDAI donne des précisions sur les cas individuels et spéciaux.

La dénomination spécifique correspond au terme «désignation de vente» du droit de l'UE (art. 3, al. 1, ch. 1, et art. 5 de la directive 2000/13/CE).

Le Conseil fédéral dispose désormais de la compétence de fixer des exceptions relatives à l'indication du pays de production. Il y a deux ans, la Commission européenne a publié un projet de règlement relatif à l'information des consommateurs en matière de denrée alimentaires<sup>54</sup> qui aura aussi des effets en droit suisse. Ce projet laisse une certaine place aux prescriptions nationales en matière d'indications d'origine (art. 38 du projet). En juin 2010, le Parlement européen a requis des indications d'origine obligatoires pour certains produits, notamment pour la viande, les légumes et les fruits. Nul ne sait encore quelle ligne suivra le Conseil.

L'indication des ingrédients connaît elle aussi des exceptions. C'est ainsi qu'elle n'est pas nécessaire aujourd'hui pour les fruits et les légumes, les eaux gazeuses et les fromages, entre autres (cf. art. 5a OEDAI).

### *Art. 13*            Etiquetage particulier

Cette disposition correspond aussi en grande partie au droit actuel (art. 21 LDAI). Le Conseil fédéral conservera la compétence d'exiger en plus des indications obligatoires aux termes de l'art. 12, al. 1, d'autres indications servant, par exemple, à faciliter la décision d'achat ou l'usage. L'art. 13 fournira de surcroît la base légale permettant de reprendre d'éventuelles dispositions nouvelles du droit de l'UE dans ce domaine.

La compétence d'édicter des prescriptions sur l'étiquetage de plats préparés figurant sur les menus sera réglée désormais dans un nouvel alinéa (*al. 2*).

L'ancien al. 2 – nouvel *al. 3* – permet d'imposer une obligation d'étiquetage pour protéger la santé de personnes particulièrement exposées. Si nécessaire, le Conseil fédéral pourra par exemple exiger que soient indiquées des particularités telles que les risques d'intolérance, d'allergie ou de maladie du métabolisme.

Selon le nouvel *al. 4*, le Conseil fédéral dispose désormais de la compétence de régler des allégations nutritionnelles et de santé. Dans l'Union européenne, ces *health claims* sont soumises à une autorisation délivrée par la Commission européenne (règlement (CE) 1924/2006<sup>55</sup>). L'ancien al. 3 LDAI devient l'al. 4, let. b.

En ce qui concerne les sous-catégories des allégations en question, un tiers qui désire utiliser une allégation de santé déjà autorisée ne peut pas étayer sa demande à l'aide des données contenues dans la première demande d'autorisation, et cela pour une durée de cinq ans (art. 21 du règlement (CE) n° 1924/2006). Le but est de proté-

<sup>52</sup> RS 817.022.21

<sup>53</sup> RS 817.022.108

<sup>54</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'information des consommateurs en matière de denrées alimentaires, COM (2008) 40 final.

<sup>55</sup> 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, JO L 404 du 30.12.2006, p. 9; modifié pour la dernière fois par le règlement (CE) n° 109/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008, JO L 39 du 13.2.2008, p. 14.

ger les investissements consentis pour l'innovation dans la recherche d'informations et de données à l'appui d'une demande d'autorisation au sens dudit règlement. L'*al.* 5 doit contenir une base légale à cet effet.

L'ancien al. 4 est devenu superflu du fait des art. 14 ss de la loi sur l'agriculture.

**Art. 14** Restrictions s'appliquant à la remise de boissons alcooliques et à la publicité pour ces boissons

La remise de boissons alcooliques aux jeunes de moins de 16 ans est déjà interdite par l'ordonnance en vigueur (art. 11 ODAIOUs). Nul n'ignore que l'alcool peut avoir, pour certaines catégories de personnes, des effets négatifs sur la santé, même en cas de consommation non excessive. Chez les jeunes, par exemple, une consommation chronique d'alcool peut fortement altérer leur développement corporel. L'interdiction s'applique également à la remise d'alcool à titre gratuit. Comme il s'agit d'une restriction relativement importante à la liberté économique, il faut l'ancrer dans la loi (cf. art. 164, al. 1, let. b, Cst.).

La compétence du Conseil fédéral pour restreindre la publicité relative aux boissons alcooliques qui s'adresse particulièrement aux jeunes correspond également au droit actuel (art. 60 LDAI). Cette restriction est une conséquence logique de l'interdiction prévue à l'*al.* 1. L'idée est de fixer une règle qui permette d'interdire toutes les pratiques commerciales tendant à inciter les jeunes à consommer des boissons alcooliques. Cependant, cet alinéa ne doit pas avoir pour conséquence l'interdiction de mise sur le marché de reproductions miniatures de voitures, camions ou autres trains électriques et sur lesquels sont apposés, comme dans la réalité, des encarts publicitaires relatifs aux boissons alcooliques. Ce genre de publicité ne s'adressant pas spécialement aux jeunes, il est dès lors licite.

Les exigences, fixées dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision<sup>56</sup> et dans la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool<sup>57</sup> en matière de remise et de publicité liées aux boissons alcooliques ont la priorité sur celles fixées dans la présente loi (*al.* 3).

## **Section 2 Objets usuels**

**Art. 15** Sécurité des objets usuels

Tout comme l'art. 7 pour les denrées alimentaires, l'art. 15 constitue la disposition centrale en ce qui concerne les exigences relatives à la sécurité des objets usuels. Le passage du critère de mise en danger de la santé (selon l'art. 14 LDAI, un objet utilisé dans des conditions normales ne doit pas constituer un risque pour la santé) à celui de sécurité résulte de la reprise du droit de l'UE. En effet, la terminologie et les exigences des art. 2 et 3 de la directive 2001/95/CE sont pratiquement reprises telles quelles.

L'*al.* 1, comme le droit de l'UE, pose le principe selon lequel seuls des objets sûrs peuvent être mis sur le marché.

<sup>56</sup> RS 784.40

<sup>57</sup> RS 680

Les *al. 2 et 3* définissent ce que l'on entend par objet sûr. Il va sans dire que l'évaluation de la sécurité d'un objet usuel ne peut se faire que dans l'optique de son utilisation conforme. On ne saurait attendre d'un producteur qu'il conçoive un produit qui soit inoffensif même en cas d'utilisation inhabituelle de la part des consommateurs ou en cas d'utilisation par une personne inapte à se servir de l'objet. A titre d'exemple, on ne pourra considérer qu'un couteau de cuisine n'est pas sûr si un enfant se blesse avec. Par contre, on attendra des objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires qu'ils ne soient pas fabriqués à partir de matériaux toxiques susceptibles de se retrouver dans la denrée alimentaire. En cela, la nouvelle proposition ne diverge pas du droit en vigueur.

Pour pouvoir se prononcer sur la sécurité d'un produit, il faut examiner tous les aspects pertinents, notamment la destination de l'objet, le groupe de consommateurs auxquels l'objet est destiné et les informations données. Les critères énoncés à l'*al. 3* ne sont pas exhaustifs; ils servent uniquement d'éléments de référence.

Selon l'*al. 4*, le Conseil fédéral reste compétent pour définir les critères auxquels doit répondre la sécurité des objets usuels.

En complément à l'*al. 4*, l'*al. 5* habilite le Conseil fédéral à prévoir, dans une ordonnance, d'autres instruments spécifiques visant à assurer la sécurité des objets usuels. Font partie de ces instruments les procédures d'examen de la conformité et les procédures de notification (*let. a*), la possibilité de restreindre ou d'interdire l'emploi de certains objets usuels ou de certaines matières (*let. c*) et la possibilité d'exiger que les propriétés de certains objets usuels soient rendues publiques (*let. d*). Conformément au principe dit de la «nouvelle approche», le Conseil fédéral pourra prévoir, pour certains objets, la définition de normes techniques qui, si elles sont appliquées, permettront de considérer que les objets en question sont sûrs (*let. b*).

Le Conseil fédéral doit aussi avoir la compétence de fixer des exigences en matière d'hygiène pour les objets usuels (*let. e*). Les premiers visés sont les produits cosmétiques.

Enfin, il doit pouvoir fixer les exigences auxquelles les personnes manipulant des objets usuels doivent satisfaire en termes de connaissances professionnelles. En effet, il serait incompréhensible qu'un piercing parfaitement conforme aux normes cause des problèmes de santé aux consommateurs du fait que le professionnel qui opère ne respecte pas des règles élémentaires d'hygiène (*let. f*).

#### *Art. 16*            Etiquetage et publicité

Pour que les objets usuels puissent être utilisés conformément à leur destination et en toute sécurité, il faut que les consommateurs disposent des informations nécessaires. La mise en œuvre de la protection des consommateurs contre la tromperie (art. 18) suppose en outre que l'étiquetage des objets usuels ne soit pas trompeur. Si les indications trompeuses sur les objets usuels sont interdites, il est logique que les publicités pouvant induire les consommateurs en erreur le soient également (*al. 1*).

La protection contre la tromperie ne s'applique pas à tous les objets usuels, mais uniquement aux produits cosmétiques ainsi qu'aux objets et matériaux (cf. art. 18). Le renvoi à l'art. 18 rappelle que l'interdiction de la tromperie se limite à ces catégories de produits.

L'*al. 2* permet au Conseil fédéral de fixer des exigences précises en matière d'étiquetage des objets usuels et de publicité pour ces objets.

*Art. 17* Obligation de notifier son activité

Les autorités d'exécution doivent connaître non seulement les entreprises du secteur alimentaire, mais aussi, le cas échéant, celles qui fabriquent et distribuent des objets usuels. Aussi le Conseil fédéral a-t-il la compétence de soumettre également ces entreprises à une obligation de notifier. Sont visées en premier lieu les entreprises qui produisent des objets usuels pouvant représenter un risque accru pour la santé. La réglementation, formulée de manière ouverte (disposition potestative), permet de reprendre au besoin le droit de l'UE en la matière.

### **Section 3** **Dispositions communes aux denrées alimentaires et aux objets usuels**

*Art. 18* Protection contre la tromperie

En ce qui concerne les denrées alimentaires, les dispositions relatives à la protection contre la tromperie sont reprises telles quelles du droit actuel. Pour l'heure, elles s'appliquent uniquement aux denrées alimentaires et non aux objets usuels.

Le P-LDAI étend la protection contre la tromperie aux produits cosmétiques et aux objets usuels (*al. 1*). Au niveau européen, les dispositions correspondantes figurent à l'art. 6, al. 2, de la directive 76/768/CEE relative aux produits cosmétiques et à l'art. 3, al. 2, du règlement (CE) n° 1935/2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Pour les denrées alimentaires, la protection contre la tromperie est ancrée à l'art. 10 du règlement (CE) n° 178/2002 et à l'art. 2 de la directive 2000/13/CE<sup>58</sup>.

Les *al. 2 et 3* correspondent aux al. 2 et 3 de l'actuel art. 18 LDAI.

Lors de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, il y a lieu, comme c'est déjà le cas actuellement, d'observer les dispositions sur l'indication de provenance suisse fixées dans la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques<sup>59</sup>. Si un fabricant veut utiliser, pour des produits entrant dans le champ d'application de cette loi, la désignation «Suisse» ou d'autres indications de provenance liées à la Suisse, ou encore utiliser ces indications comme label, il doit – comme jusqu'à présent – impérativement satisfaire aux critères de provenance précisés dans la loi sur la protection des marques. Il en va de même pour la publicité. Les autorités d'exécution de la législation sur les denrées alimentaires s'assurent du respect de ces critères dans le cadre de l'application de l'interdiction de la tromperie visant les denrées alimentaires. Cependant, l'indication du pays de production (art. 12 al.1 let. a) obéira aux critères fixés dans la législation sur les denrées alimentaires.

L'*al. 4, let. a*, peut être considéré comme la base juridique autorisant à définir les valeurs qui serviront à vérifier de manière analytique le fonctionnement du processus de production. Le droit en vigueur connaît d'ores et déjà de telles valeurs; l'annexe 3 de l'ordonnance sur l'hygiène, notamment, fixe des critères en matière d'hygiène des procédés.

<sup>58</sup> Le titre complet de ces actes et leur référence au Journal officiel de l'UE sont indiqués dans l'annexe au présent message.

<sup>59</sup> RS 232.11

Le droit de l'UE prévoit des valeurs maximales dans différents domaines. Ces dispositions se fondent sur les bonnes pratiques de fabrication et sur la protection de la santé (art. 7, al. 4, P-LDAI) (cf. considérant 4 du règlement (CE) n° 1881/2006).

L'*al. 4, let. b*, est repris de l'art. 21, al. 2, let. b, LDAI. Cette disposition n'a été sollicitée que dans quelques cas isolés, notamment lors de vente au porte-à-porte.

L'*al. 4, let. c*, donne au Conseil fédéral la possibilité de définir la protection contre la tromperie dans le cadre des bonnes pratiques de fabrication de denrées alimentaires, de produits cosmétiques ainsi que d'objets et de matériaux.

L'*al. 5* permet au Conseil fédéral d'étendre la protection contre la tromperie à d'autres objets usuels que les produits cosmétiques et les objets et matériaux. Une telle extension devra notamment être examinée si l'UE édicte des règles correspondantes.

#### *Art. 19*            Imitation et confusion

Afin de fixer une base légale claire et suffisante, les actuels art. 8, al. 5, LDAI (tromperie en rapport avec la dénomination spécifique des succédanés) et 19 LDAI (imitation et confusion) sont repris dans le présent projet. Le but de ces dispositions est de s'assurer que les consommateurs ne seront pas leurrés par des imitations ou des succédanés de denrées alimentaires. Les imitations trompeuses prêtant à confusion restent interdites. De plus, la dénomination spécifique des succédanés et des produits d'imitation devra être choisie de manière à garantir une délimitation nette par rapport au produit original (*al. 1*).

Fréquemment appliqué dans la pratique, l'actuel art. 19, al. 2, LDAI est également conservé. Les produits tels que les shampoings ou les savons présentés sous la forme de denrées alimentaires présentent souvent le risque, notamment pour les enfants, d'être confondus avec ces dernières. Les produits qui menacent ainsi la santé des consommateurs pourront, comme c'est déjà le cas, être retirés du marché en vertu de l'*al. 2*.

#### *Art. 20*            Restriction des procédés de fabrication et de traitement

L'art. 20 correspond à l'actuel art. 9, let. b, LDAI. Il traite de la compétence du Conseil fédéral de restreindre ou d'interdire l'emploi de certains procédés de fabrication.

Les procédés énoncés à l'*al. 1* couvrent également les nanotechnologies. Ainsi, le Conseil fédéral sera en mesure d'édicter des dispositions en la matière au niveau de l'ordonnance sans mentionner explicitement cette technologie.

L'*al. 2* donne la possibilité au Conseil fédéral de restreindre ou d'interdire totalement certaines méthodes d'élevage pour les animaux dont la viande est destinée à la production de denrées alimentaires. Une telle interdiction doit cependant s'aligner sur les objectifs poursuivis par la législation sur les denrées alimentaires et être couverte par la Constitution.

## Section 4 Tâches des autorités

Les dispositions qui suivent ne s'adressent pas aux personnes ou aux entreprises qui manipulent des denrées alimentaires et des objets usuels, mais définissent les tâches des autorités. Néanmoins, elles ne portent pas sur leurs tâches d'exécution directes, mais fixent les critères que les autorités doivent appliquer pour juger de la sécurité d'une denrée alimentaire ou d'un objet usuel; elles indiquent également sur quoi elles sont tenues d'informer le public. Les tâches d'exécution proprement dites font l'objet du chapitre 4 (art. 39 ss).

### *Art. 21* Analyse des risques

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires dispose que la sécurité d'une denrée alimentaire ou d'un objet usuel doit être évaluée sur la base d'une analyse des risques. La seule exception à ce principe est le cas dans lequel cette approche n'est pas adaptée aux circonstances ou à la nature de la mesure (*al. 1*).

Le contenu de l'art. 21 s'inspire de l'art. 6 du règlement (CE) n° 178/2002. Selon l'art. 3, ch. 10, de ce règlement, l'analyse des risques est un processus qui comporte trois volets: l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques (*al. 2*). Le terme générique d'«analyse des risques» est discutable sur le plan purement linguistique, mais il est conservé dans le P-LDAI du fait de son usage à l'échelle mondiale.

Selon la définition de l'art. 3, ch. 11, du règlement (CE) n° 178/2002 l'évaluation des risques comprend quatre étapes: l'identification des dangers, leur caractérisation, l'évaluation de l'exposition et la caractérisation des risques. Elle doit être conduite de manière indépendante, objective et transparente sur la base des conclusions scientifiques à disposition (*al. 3*).

La gestion des risques (*al. 4*) est le processus consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles compte tenu des résultats d'une évaluation des risques et, le cas échéant, à choisir les actions requises pour prévenir, réduire ou éliminer le risque en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la santé. Outre l'évaluation scientifique du risque, tout un éventail d'autres paramètres doivent être pris en considération, notamment la faisabilité d'une mesure, les aspects sociétaux, économiques et éthiques, les traditions, les considérations environnementales et, le cas échéant, le principe de précaution (cf. considérants 19 et 20 du règlement (CE) n° 178/2002).

La communication sur les risques est le troisième élément du processus d'analyse. Dans le présent projet, elle est réglementée par l'art. 55. Elle concerne toutes les phases de l'analyse et forme un processus interactif d'échange d'informations et d'avis sur les dangers et les risques, les facteurs qui y sont liés et les perceptions que l'on peut en faire, entre les responsables de l'évaluation et de la gestion des risques, les consommateurs, les entreprises du secteur alimentaire et de l'alimentation animale, les milieux scientifiques et les autres parties intéressées. La communication doit également assurer que les problèmes constatés lors de l'évaluation des risques seront correctement pris en compte dans le cadre de leur gestion (cf. art. 3, ch. 13, du règlement (CE) n° 178/2002).

## *Art. 22* Principe de précaution

Le principe de précaution représente l'un des fondements du droit de l'UE sur les denrées alimentaires. Sa reprise dans le droit suisse s'effectue sur la base de l'art. 7 du règlement (CE) n° 178/2002.

Ce principe donne aux autorités fédérales chargées de la gestion des risques la possibilité de prendre des mesures destinées à assurer la protection de la santé même si le risque n'est pas documenté par des données scientifiques exhaustives. Une mesure de ce type suppose toutefois que l'éventualité d'effets nocifs sur la santé soit établie après analyse des données disponibles.

Les mesures décrétées doivent respecter les principes usuels de non-discrimination et de proportionnalité. Il s'agit de mesures provisoires à analyser dans un délai raisonnable. Le maintien d'une mesure alors que les risques estimés sont inférieurs à ce qui avait été initialement pensé reviendrait à désavantager de manière disproportionnée les milieux concernés et, par conséquent, contreviendrait au principe de proportionnalité.

## *Art. 23* Mesures de protection

Les mesures de protection qui s'appuient sur l'art. 23 donnent la possibilité de restreindre ou d'interdire la mise sur le marché de denrées alimentaires dangereuses pour la santé du consommateur alors même qu'elles sont conformes aux dispositions légales applicables. A la survenance d'un tel cas, l'autorité fédérale compétente ordonne aux autorités d'exécution soumises à sa surveillance de mettre en œuvre par décision les mesures qu'elle a prescrites. La compétence d'édicter des mesures de protection est motivée par le fait que le secteur alimentaire est en constante évolution. En présence de conclusions scientifiques nouvelles exigeant une intervention immédiate, celle-ci doit être possible sans attendre la révision ordinaire d'une disposition de la loi sur les denrées alimentaires. Cela étant, la mise en œuvre de mesures s'appuyant sur cette disposition appelle la plus extrême prudence puisqu'elle équivaut à relativiser des principes généraux du droit tels que ceux de la légalité ou de la bonne foi, fondamentaux pour la sécurité du droit. Mais dès lors que la protection de la santé est sérieusement menacée, il doit être possible d'agir rapidement. Le droit européen prévoit une disposition analogue (art. 14 du règlement (CE) n° 178/2002). Tout comme pour le principe de précaution, les décisions prises en vue de la mise en œuvre de mesures de protection devront respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité. De même, si l'adoption d'une mesure devait être en contradiction avec une disposition légale déjà en vigueur, cette dernière devrait faire l'objet d'une révision selon la procédure législative ordinaire.

## *Art. 24* Information du public

Le besoin d'information des consommateurs quant aux activités d'exécution du contrôle des denrées alimentaires n'a cessé de croître ces dernières années. Cette tendance n'est pas propre à la Suisse; elle se reflète également dans le droit de l'UE. Les dispositions régissant l'information du public figurent à l'art. 10 du règlement (CE) n° 178/2002 et à l'art. 7 du règlement (CE) n° 882/2004.

L'al. 1 définit – de manière non exhaustive – les cas dans lesquels l'autorité compétente informe activement le public.

L'information relative à l'activité de contrôle selon la *let. a* peut s'effectuer comme d'habitude sous la forme de rapports annuels ou d'une autre manière appropriée. Le devoir de fournir des renseignements sur l'efficacité de ces activités est nouveau. Le rapport annuel doit donc être complété en conséquence.

Selon la *let. b*, le devoir d'informer porte également sur les denrées alimentaires et les objets usuels pour lesquels il existe des motifs raisonnables de penser qu'ils peuvent présenter un risque pour la santé. Cette obligation existe déjà dans le droit actuel (art. 43 LDAI). Les détails sont désormais réglés à l'art. 55 P-LDAI.

L'*al. 2* correspond à l'actuel art. 12, al. 1, LDAI; aucune modification n'a été apportée à son contenu.

L'*al. 3* a également été repris du droit actuel (art. 12, al. 2, LDAI). La suppression du segment de phrase disant que la Confédération peut soutenir la recherche d'autres institutions en matière de nutrition est la seule modification apportée à cet alinéa. La Confédération entend régler de manière centrale la promotion de la recherche via la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation<sup>60</sup>. Elle pourra cependant continuer de soutenir les activités de relations publiques d'autres institutions en référence à la loi sur les denrées alimentaires.

L'*al. 4* souligne clairement que la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)<sup>61</sup> ainsi que les lois cantonales sur la transparence ne s'appliquent pas aux documents mentionnés aux lettres a à c (voir art. 4, *let. b*, LTrans). En l'espèce, le droit fédéral prime le droit cantonal.

Il s'agit plus précisément des domaines suivants:

- Les rapports de contrôle officiels et autres documents établis par les entreprises soumises à la présente loi durant le contrôle ou à l'issue du contrôle resteront inaccessibles au public, même dans le cadre de l'information passive (*let. a*). Sont exclus du droit d'accès le rapport de contrôle de même que tout document contenant des conclusions sur les enseignements et informations livrés par le contrôle, y compris les documents relatifs à la certification de qualité visée aux art. 30 et 33, al. 2, P-LDAI.

Les rapports de contrôle contiennent souvent des caractéristiques techniques destinées à des professionnels et que le grand public risque de mal interpréter. Le fait, par exemple, de critiquer la saleté d'une machine dans une cuisine ne signifie nullement que les plats préparés dans cette cuisine présentent un danger pour la santé ni que la machine en question restera durablement dans cet état de saleté. Si de tels rapports de contrôle étaient accessibles au public, cela risquerait de nuire longtemps à la réputation de l'entreprise concernée, alors qu'aucune menace ne pèse sur les consommateurs.

Par souci de transparence, toutefois, les consommateurs auront le droit de consulter directement, dans les entreprises concernées, les certificats de conformité établis par les autorités cantonales d'exécution. Cela leur permettra de se renseigner en toute simplicité sur les conditions d'hygiène prévalant dans une entreprise et sur le respect par celle-ci des dispositions relatives au droit des denrées alimentaires. Si le droit fondamental, ancré dans la loi sur

<sup>60</sup> RS 420.1

<sup>61</sup> RS 152.3

la transparence, de consulter les documents des autorités en matière de certification de qualité des entreprises contrôlées n'était pas restreint, on aurait tout lieu de craindre que les autorités cantonales d'exécution ne soient submergées de demandes. Dans ce cas, il faudrait vérifier au cas par cas si la loi sur la transparence du canton intéressé prévoit ou non un motif d'exception. Le système proposé ici, qui permet à tout consommateur de se renseigner directement auprès de l'entreprise concernée sur l'évaluation de la conformité, le besoin d'information des consommateurs pourra être satisfait sans qu'il soit nécessaire de passer par les autorités d'exécution. Ce faisant, il sera possible d'éviter la «mise au pilori» des entreprises, pratique vivement critiquée durant la consultation, sans trop renoncer à l'exigence de transparence.

- Pour conserver une bonne vue d'ensemble du marché et être informées de l'exécution de la loi, les autorités fédérales mèneront de temps à autre – en général avec le concours des autorités cantonales d'exécution – des études de marché (cf. art. 41). Les résultats de ces études lui permettront de savoir si un domaine a besoin d'être davantage réglementé ou s'il y a lieu d'apporter des modifications à l'exécution de la loi. Les produits présentant un danger pour la santé seront directement retirés du marché. S'ils contreviennent d'une quelque autre manière au droit des denrées alimentaires, ils feront l'objet de contestations et les mesures requises seront prises afin de ne pas mettre la santé des consommateurs en danger ou de ne pas les tromper. Si les résultats de ces études parvenaient à la connaissance du grand public, avec désignation précise du fournisseur et du produit en prime, cela procurerait un avantage concurrentiel aux entreprises qui, fortuitement, ne sont pas concernées par ces contrôles. Une telle distorsion de la concurrence serait d'autant plus choquante que l'échantillonnage n'est souvent pas représentatif et que la qualité d'un produit peut varier considérablement d'une série de production à l'autre. Les résultats des études ne permettent donc pas au grand public d'en tirer des conclusions pertinentes quant à la sécurité et à la qualité de denrées alimentaires ou d'objets usuels du type de ceux qui ont fait partie du sondage. Ils doivent constituer une exception au droit à l'information prévu par la législation sur la transparence de la Confédération et des cantons dans la mesure où ils permettent de tirer des conclusions sur des fabricants, des distributeurs ou des produits concrets (*let. b*). Cela dit, le grand public aura accès, par exemple, à des documents indiquant quels sont les groupes de produits qui ont été inspectés, comment les inspections ont été menées et quel est le résultat global de l'étude de marché. Le secret d'affaires et le secret de fabrication visés à l'art. 7, al. 1, *let. g*, LTrans devra toutefois être garanti quoi qu'il advienne.
- Le droit de l'UE dispose que les entreprises du secteur alimentaire doivent être contrôlées en fonction des risques qu'elles présentent. L'attribution d'une entreprise à une catégorie de risques s'effectue sur la base de critères précis et, généralement, après inspection sur place. Les entreprises présentant un risque élevé sont plus souvent contrôlées que celles dont le risque potentiel est faible. Parmi les entreprises rangées dans une catégorie à haut risque figurent, par exemple, celles qui manipulent des denrées alimentaires d'origine animale facilement périssables. Ces entreprises sont affectées à une catégorie à haut risque quand bien même elles respectent toutes les pres-

criptions et normes d'hygiène et n'auraient jamais donné lieu à la moindre réclamation. Une telle affectation ne renseigne donc en rien sur la gestion, bonne ou mauvaise, de l'entreprise en question. Sachant que les entreprises qui entretiennent des contacts directs avec les consommateurs finaux seront affectées à une «catégorie de risques» même dans le cadre de l'évaluation de leur conformité au sens de l'art. 33, al. 2, P-LDAI, il apparaît tout à fait possible de confondre les deux catégorisations. Une entreprise qui fabrique des denrées alimentaires ou des objets usuels délicats de façon irréprochable, en appliquant les connaissances les plus récentes en matière d'hygiène, risquerait d'être stigmatisée, à tort, par l'opinion publique. Pour prévenir une telle atteinte à la réputation, il est par conséquent indiqué d'exclure du droit à l'information prévu par la législation sur la transparence les documents relatifs à la classification des entreprises en fonction du risque (*let. c*).

## **Chapitre 3      Contrôle**

### **Section 1      Procédures d'analyse**

#### *Art. 25*

Le nouvel art. 25 est largement inspiré de l'art. 22 LDAI actuel. Le terme «additifs» a été supprimé dans l'*al. 1*, car ceux-ci seront considérés comme des denrées alimentaires au sens de la nouvelle définition (cf. art. 4, al. 1, P-LDAI).

La question de savoir quelles sont les méthodes d'analyse à appliquer pour l'examen des denrées alimentaires et des objets usuels est réglée à l'*al. 1*. Comme dans le droit de l'UE, les méthodes d'analyse seront prescrites de plus en plus par voie d'ordonnance (*al. 2*). La possibilité donnée au Conseil fédéral, selon le droit en vigueur, de déclarer contraignantes certaines parties du Manuel suisse des denrées alimentaires n'aura plus la même importance qu'actuellement.

### **Section 2      Obligations de l'entreprise**

#### *Art. 26*      Autocontrôle

Dans le droit suisse comme dans le droit de l'UE, l'autocontrôle est l'un des piliers de la législation sur les denrées alimentaires. Le nouvel art. 26 s'aligne sur les dispositions du droit en vigueur (art. 23 LDAI) ainsi que sur l'art. 17 du règlement (CE) n° 178/2002. Par dérogation à la loi actuelle, le projet abandonne l'idée selon laquelle les denrées alimentaires doivent, de manière générale, être analysées selon les règles de la bonne pratique de fabrication (cf. art. 23, al. 1, LDAI). Les systèmes d'assurance de qualité disponibles actuellement étant axés sur les procédés, l'examen de la sécurité du produit final n'a plus l'importance qu'elle avait au moment de l'adoption de l'actuelle loi sur les denrées alimentaires. Le système actuel de la sécurité des denrées alimentaires se fonde davantage sur le principe que la conformité du produit final suppose, par définition, que le procédé de fabrication s'est parfaitement déroulé. Ceci s'applique également aux objets usuels.

L'obligation d'exercer un autocontrôle concerne toute personne qui fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou réexporte des denrées alimentaires ou des objets usuels (cf. ATF 124 IV 297). Par le biais de l'autocontrôle, chaque maillon de la chaîne – de la fabrication du produit jusqu'à sa remise au consommateur – doit garantir le respect des exigences légales (*al. 1*).

Comme c'est le cas actuellement, le contrôle officiel ne dispense pas de l'obligation de procéder à un autocontrôle (*al. 2*). Le contrôle officiel des denrées alimentaires constitue donc une mesure subsidiaire par rapport à l'autocontrôle.

L'*al. 3* fait obligation au Conseil fédéral de définir les modalités d'application et de documentation de l'autocontrôle. Le terme de documentation recouvre notamment tous les documents et certificats que les fabricants doivent tenir à la disposition des autorités d'exécution pour justifier de la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels.

Vu la complexité de la matière dans certaines branches, le Conseil fédéral peut en outre fixer des exigences minimales à propos des connaissances professionnelles que doivent posséder les personnes responsables de l'autocontrôle (*al. 4*).

#### *Art. 27* Garantie de la protection de la santé

Comme dans le droit de l'UE<sup>62</sup>, toute personne qui constate que des denrées alimentaires ou des objets usuels mis par elle sur le marché peuvent présenter un danger pour la santé doit s'assurer qu'il n'en résulte aucun dommage pour les consommateurs (*al. 1*). S'il y a une raison de penser qu'une denrée alimentaire ou un objet usuel mis sur le marché présente un danger, toutes les mesures utiles doivent être prises pour assurer la sécurité des consommateurs. Les denrées alimentaires et objets usuels en cause doivent immédiatement être retirés du marché s'il s'avère que les autres mesures destinées à protéger la santé des consommateurs sont insuffisantes. Les exigences auxquelles doivent répondre les personnes responsables sont fixées, comme précédemment, par voie d'ordonnance<sup>63</sup>.

Dans l'optique d'assurer la protection de la santé des consommateurs, l'*al. 2* attribue au Conseil fédéral la compétence de préciser comment et dans quels cas les autorités doivent être informées de l'existence de situations de ce type.

L'*al. 3* fixe une base légale expresse pour le rappel et le retrait de denrées alimentaires et d'objets usuels, répondant en cela à une demande formulée depuis plusieurs années.

L'*al. 4* a été repris tel quel du droit actuel (art. 23, al. 4, LDAI).

#### *Art. 28* Traçabilité

Les récents scandales alimentaires (ESB et dioxine) ont montré qu'il est extrêmement important de pouvoir identifier l'origine des denrées alimentaires et des objets usuels contaminés en contact avec les consommateurs. Plus particulièrement, la traçabilité permet un retrait et une reprise ciblés et précis des produits, et une information des consommateurs en rapport avec leurs besoins. Elle permet également d'éviter de déployer inutilement des mesures supplémentaires pour rétablir la sécuri-

<sup>62</sup> art. 19 du règlement (CE) n° 178/2002.

<sup>63</sup> Cf. art. 54 ODAI/US

té des produits, comme une interdiction générale de vente ou des actions des autorités d'exécution dans les magasins de tout le pays pour retirer des marchandises des rayons.

L'art. 28 P-LDAI suit rigoureusement le droit de l'UE<sup>64</sup>; elle limite l'application du principe de traçabilité aux denrées alimentaires, aux objets et matériaux destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, aux jouets et aux produits cosmétiques (*al. 1*). En vertu de cette disposition, toutes les entreprises doivent disposer de systèmes leur permettant d'identifier leurs fournisseurs et les sociétés auxquelles elles ont livré des produits (*al. 2*). Les informations en question doivent pouvoir être mises à la disposition des autorités compétentes lorsque celles-ci en font la demande. Les importateurs et les exportateurs sont également concernés: ils doivent eux aussi savoir qui leur a fourni un produit et à qui ils l'ont livré.

Le Conseil fédéral peut définir des exigences en matière de documentation et est en outre investi de la compétence d'étendre le devoir de traçabilité à des objets usuels autres que ceux énumérés à l'*al. 1*. Cependant, il ne pourra faire usage de cette compétence que si la Suisse s'y est engagée en vertu d'un accord international (*al. 3*).

#### *Art. 29* Devoir d'assistance et obligation de renseigner

Cette disposition reprend les al. 1 et 2 de l'actuel art. 25 LDAI. Les autorités d'exécution ne pourraient pas s'acquitter de leurs tâches sans le concours des entreprises ou des personnes contrôlées (*al. 1*). Celles-ci doivent notamment leur permettre de consulter les documents commerciaux et leur fournir les renseignements dont elles ont besoin pour constater que les produits répondent aux exigences légales. Les autorités d'exécution peuvent également exiger – dans de grands entrepôts par exemple – que des articles lui soient présentés en vue du prélèvement d'échantillons ou que la marchandise, lors du contrôle à l'importation, soit déballée.

La possibilité qu'offrent les nouvelles techniques de communication de commander des produits de fournisseurs suisses via Internet ou par courriel pose un problème particulier. Souvent, ces produits sont entreposés à l'étranger et expédiés en Suisse au cas par cas, selon la commande. Il est donc très difficile aux autorités de contrôle de prélever des échantillons. La disposition modifiée de l'art. 29 permettra à ces autorités d'obliger les personnes proposant ou distribuant des produits (mise sur le marché) à partir de la Suisse de présenter des échantillons de leurs produits.

L'inspection des animaux avant l'abattage puis celle de la viande s'effectuent dans les locaux de l'abattoir. Quiconque abat des animaux doit donc aménager un poste de travail et mettre des locaux à disposition à cette fin, notamment pour l'accomplissement des tâches administratives et pour l'entreposage des cadavres d'animaux abattus donnant lieu à contestation (*al. 2*). L'abattoir est tenu d'aménager le poste de travail servant à l'inspection des animaux avant l'abattage et à l'inspection de la viande de telle sorte que tous les contrôles prescrits puissent y être menés sans entrave, dans leur intégralité, et de manière hygiénique et rationnelle.

<sup>64</sup> Règlements (CE) n° 178/2002 (art. 18), (CE) n° 1935/2004 (art. 17) et directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 sur la sécurité des jouets, JO L 170 du 30.6.2009, p. 1 (art. 9).

Depuis plusieurs années, des voix s'élèvent pour demander que les résultats des contrôles des denrées alimentaires, en particulier ceux des établissements de restauration, soient rendus publics. Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées dans ce sens aux niveaux fédéral et cantonal. Tant que les lois sur la transparence de l'administration n'étaient pas entrées en vigueur, l'art. 42 LDAI (obligation de garder le secret) interdisait aux autorités de divulguer ce genre d'informations à des tiers. Depuis l'entrée en force de ces lois, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'obligation de garder le secret fixée à l'art. 42 LDAI est en contradiction avec l'obligation de transparence prévue dans les lois sur la transparence. Il est également dans l'intérêt des autorités que l'on établisse une réglementation claire et uniforme à l'échelle nationale.

La nouvelle réglementation oblige toutes les entreprises du secteur alimentaire ayant un contact direct avec le consommateur final (restaurants, magasins de détail, etc.) à rendre accessible au public, sur demande, le résultat des contrôles effectués. Cette information est transmise par le biais d'un certificat de conformité remis par l'autorité de contrôle en même temps que son rapport de contrôle.

Les détails seront fixés par voie d'ordonnance. Dans ce cadre, les intérêts des personnes touchées seront également pris en compte. Un seul résultat non satisfaisant ne doit pas avoir pour conséquence la classification de l'établissement dans la catégorie la plus basse. Le déclassement d'un établissement ne doit dès lors intervenir que suite à des violations répétées et graves des dispositions du droit alimentaire.

Il faudra aussi fixer des dispositions pour régler notamment la problématique du droit à un nouveau contrôle en cas de déclassement ainsi que les conséquences en cas de transfert de la société à une autre personne (par exemple, à l'épouse ou à un tiers), ou encore les voies de recours en cas de déclassement.

### **Section 3            Contrôle officiel**

Cette disposition est très proche de celle énoncée à l'art. 24 de la loi sur les denrées alimentaires en vigueur.

L'*al. 1* illustre deux fondements essentiels du droit de l'UE relatif aux denrées alimentaires. Le premier est que les contrôles des denrées alimentaires sont effectués tout au long de la chaîne de production, autrement dit «de la ferme à la table»<sup>65</sup>; le second est que les contrôles officiels doivent être réalisés en fonction des risques<sup>66</sup>. Pour les denrées alimentaires, le principe «de la ferme à la table» était déjà à la base de la loi sur les denrées alimentaires en vigueur. Par contre, l'obligation qu'ont les autorités d'effectuer des contrôles en fonction des risques n'a été introduite qu'en 2005, dans le cadre de la reprise du droit de l'UE en matière d'hygiène dans le droit suisse des denrées alimentaires, uniquement au stade de l'ordonnance dans un premier temps. Désormais, ce principe sera ancré aussi dans la loi. Fait nouveau, la loi sur les denrées alimentaires exige désormais explicitement que les contrôles soient

<sup>65</sup> Art. 1, al. 3, du règlement (CE) n° 178/2002.

<sup>66</sup> Art. 3, al. 1, du règlement (CE) n° 882/2005.

réalisés à tous les stades de la production, y compris pour les objets usuels; il s'agit là d'un changement majeur pour la garantie de la sécurité des produits.

L'*al. 2* formule de façon volontairement ouverte le catalogue des domaines à contrôler, qui est actuellement détaillé à l'art. 24, al. 1, LDAI. Les autorités d'exécution vérifient d'une manière générale si les dispositions du droit alimentaire sont respectées, cette possibilité garantissant que tous les facteurs déterminants pour la sécurité des denrées alimentaires ou la sécurité des produits peuvent faire l'objet d'un examen dans le cadre du contrôle officiel. Cela concernera au premier chef les quatre domaines suivants: l'autocontrôle, les conditions d'exploitation, l'état et l'étiquetage des denrées alimentaires, ainsi que les procédés et les activités. Effectués actuellement sur des échantillons, les contrôles officiels seront réalisés dorénavant en fonction du risque.

Les *al. 3 et 4* sont formulés en termes plus larges que les al. 2 et 3 de l'actuel art. 24 LDAI. Les autorités d'exécution doivent avoir la possibilité de consulter tous les documents importants pour la garantie et l'examen de la sécurité des denrées alimentaires ou des produits, mais aussi d'en établir des copies. En font partie, par exemple, les recettes et les bulletins de livraison. Les copies serviront à documenter les contrôles et permettront au surplus aux contrôleurs officiels, une fois le contrôle achevé, de vérifier et d'analyser soigneusement les documents. Ce faisant, ils pourront aussi mettre en sûreté des preuves de leurs observations. Au besoin, les informations pourront être obtenues de la part de tiers ou être comparées avec celles de tiers. De plus, les autorités d'exécution auront, dans l'exercice de leur mission, accès à tous les lieux déterminants pour la sécurité des denrées alimentaires et des produits. Aux termes de la LDAI en vigueur, les contrôles officiels ne peuvent être menés que pendant les heures d'exploitation usuelles. S'il faut agir dans l'urgence, cette restriction gêne inutilement le travail des autorités d'exécution, sans compter qu'elle s'écarte du droit de l'UE. Aussi cette exigence sera-t-elle purement et simplement supprimée.

La norme de délégation fixée à l'*al. 5* permet au Conseil fédéral de définir les modalités d'application du règlement (CE) n° 882/2004 par voie d'ordonnance. Le droit de l'UE prévoit, par exemple, que certains contrôles d'entreprises soumises à une autorisation d'exploiter parce qu'elles manipulent des denrées alimentaires d'origine animale sont effectués de façon systématique (cf. art. 11 P-LDAI). Pour réaliser l'équivalence entre le droit suisse et le droit de l'UE, les dispositions suisses d'exécution ont déjà été complétées lors de la reprise du droit de l'UE en matière d'hygiène en 2005 (art. 59 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires<sup>67</sup>). La présente modification institue la base légale nécessaire à cet effet.

#### *Art. 32* Inspection des animaux avant l'abattage et inspection de la viande

Ces dispositions correspondent dans leurs grandes lignes à celles de l'art. 26 LDAI.

L'auxiliaire officiel du Service vétérinaire public a fait son apparition avec le droit de l'UE relatif à l'hygiène. Il opère sous la surveillance du vétérinaire officiel (*al. 1*).

S'agissant de la viande d'animaux sauvages, la législation suisse a été adaptée au droit de l'UE. La viande des animaux sauvages utilisés comme animaux de rente devra toujours faire l'objet d'un contrôle officiel<sup>68</sup>, même si les animaux sauvages ne sont pas abattus en grandes quantités, comme l'exige la loi en vigueur (cf. art. 26, al. 1, let. b, LDAI).

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 26, al. 2, LDAI.

L'al. 3 correspond à l'actuel art. 26, al. 4, LDAI. Il a été repris presque tel quel sur le fond mais légèrement modifié quant à la forme. La nouveauté est que le Conseil fédéral peut prévoir une procédure de contrôle supplémentaire pour la volaille et les léporidés, cette disposition s'alignant sur le règlement (CE) n° 854/2004.

L'art. 26, al. 3, LDAI est désormais intégré à l'al. 4, avec une légère modification sur le fond. Le Conseil fédéral peut désormais fixer la procédure de contrôle pour la volaille et, au besoin, pour les léporidés.

### Art. 33 Résultat du contrôle

Hormis deux changements, cette disposition correspond aux al. 3 et 4 de l'actuel art. 25 LDAI.

Le résultat du contrôle continuera d'être notifié à la personne responsable dans l'entreprise (cf. art. 3 LDAI), par écrit ou par voie électronique. Dans les abattoirs il sera communiqué au représentant de l'entreprise à l'intention du propriétaire de l'animal d'abattage.

Le premier changement réside dans le fait qu'il ne sera plus nécessaire de remettre le rapport de contrôle sur place; il pourra être adressé ultérieurement, par écrit, à l'intéressé (al. 1). Cette modification simplifiera le travail des autorités d'exécution, car si un grand nombre de documents sont établis par ordinateur, il arrive fréquemment qu'il n'existe pas, sur le lieu même du contrôle, de possibilité technique de les imprimer.

Le second changement majeur de cet article réside dans la remise gratuite d'un certificat de conformité (al. 2). Ce certificat a pour but d'expliquer, d'une manière compréhensible pour les consommateurs, dans quelle mesure l'entreprise respecte les exigences du droit des denrées alimentaires. Il est prévu d'instituer un système de symboles de nature à éclairer d'emblée le consommateur. Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance la forme que prendra ce certificat de conformité (al. 3). Il déterminera à cette occasion quelles entreprises le recevront. Le contrôle portera sur les domaines visés à l'art. 31. En principe, les éléments déterminants seront les derniers contrôles effectués dans un laps de temps pas trop long. Le certificat de conformité ne doit pas faire l'objet d'une procédure d'opposition portant sur des contrôles trop éloignés dans le temps. Seuls pourront être contestés le contrôle en cours ainsi que, le cas échéant, des erreurs de calcul.

A l'heure actuelle déjà, et conformément à l'al. 4, les produits d'une valeur inférieure à cinq francs ne sont pas remboursés (art. 87 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires<sup>69</sup>). La formulation retenue donne au Conseil fédéral la possibilité d'ajuster cette valeur si nécessaire.

<sup>68</sup> Annexe I, section IV, chap. VII, du RE (CE) n° 854/2004.

<sup>69</sup> RS 817.025.21

#### Art. 34 Contestations

Contrairement à ce qui est prévu dans le droit actuel, on a renoncé à énumérer de manière exhaustive les motifs de contestation possibles (cf. art. 27 LDAI). La pratique a révélé que certains faits n'ont pas pu être contestés parce qu'ils ne faisaient pas partie de l'une des catégories énumérées à l'art. 27 LDAI. La nouvelle réglementation retenue autorise une plus grande marge de manœuvre pour ce type de cas et a pour but d'éviter de telles situations à l'avenir. Il s'agit, par exemple, du cas dans lequel le contrôle de l'entreprise a mis en évidence une infraction à l'interdiction de remettre de l'alcool aux mineurs, mais où les autorités d'exécution n'ont pas la possibilité de faire valoir cette infraction parce que la liste de motifs de l'actuel art. 27 LDAI, exhaustive, ne prévoit pas ce type de cas.

### Section 4 Mesures

#### Art. 35 Produits contestés

Cette disposition précise quelles sont les mesures pouvant être ordonnées en rapport avec des produits contestés. Comme pour les motifs de contestation figurant à l'art. 34, la nouvelle réglementation laisse en l'espèce plus de marge de manœuvre que le droit actuel.

Chacune des mesures a pour but, aux termes de l'*al. 1*, la remise en conformité avec le droit. La Constitution fédérale dispose en l'espèce que chaque activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (cf. art. 5, al. 2, Cst.). Ces deux principes s'appliquent sans restriction aux denrées alimentaires et aux objets usuels. Dans cet esprit et afin d'assurer le respect sans réserve de ces principes, la nouvelle réglementation permet aussi de rendre des décisions assorties de charges, d'ordonner l'élimination de marchandises par les intéressés ou l'exécution par substitution aux frais des intéressés (*al. 2*).

La distinction opérée jusqu'à présent entre valeurs de tolérance et valeurs limites est abandonnée, d'où la suppression pure et simple des al. 3 et 4, 1<sup>re</sup> phrase, de l'actuel art. 28 LDAI. L'al. 2 de l'art. 28, en revanche, est repris *in extenso* à l'*al. 3* et complété par la possibilité de contraindre les responsables à prendre les mesures appropriées. La deuxième phrase de l'art. 28, al. 4, LDAI est elle aussi reprise sans changement à l'*al. 4*.

Les *responsables* au sens de cet article sont au premier chef les fabricants et les importateurs, ce qui ne saurait délier pour autant les négociants et les détaillants de leur responsabilité puisqu'ils ont eux aussi l'obligation de garantir la sécurité des denrées alimentaires. Les obligations financières sont assumées par l'entreprise (*al. 2, let. b et c*), les autres obligations par la personne responsable (cf. art. 3 ODAIOUs) de chacun des établissements du secteur alimentaire (cf. art. 2, al. 1, let. a, ODAIOUs). A défaut, elles relèvent de la responsabilité de la direction de l'entreprise (art. 3, al. 2, ODAIOUs).

L'*al. 5* a été repris du droit actuel sans modification sur le fond, mais il est complété par la réexpédition, qui est un instrument prévu par le droit de l'UE (cf. art. 21 du règlement (CE) n° 882/2004). La réexpédition requiert l'accord de la personne responsable de l'envoi et des autorités suisses. Ces dernières ne donnent leur accord

que si l'autorité compétente du pays d'origine ou du nouveau pays de destination a fait de même. Les frais de réexpédition sont à la charge de la personne responsable.

#### *Art. 36* Contestations ne portant pas sur des produits

L'*al. 1* a pour objet les mesures qui peuvent être ordonnées en cas de contestation ne portant pas sur des marchandises. Par rapport à la réglementation en vigueur (art. 29, al. 1, LDAI), la formulation retenue est plus générale, permettant d'ordonner toutes les mesures indiquées sans risquer qu'elles n'échouent faute de base légale.

L'*al. 2* reprend telle quelle la formulation actuelle en précisant les installations visées (installations d'eau potable, piscines, captages d'eau de source, installations de douches, etc.). Sont également envisageables des charges et des conditions (*a maiore ad minus*) ainsi que des mesures d'exécution par substitution.

L'*al. 3* correspond à l'al. 3 de l'art. 29 LDAI et dispose qu'en cas de danger direct majeur pour la santé publique, l'entreprise à l'origine de ce danger peut être fermée immédiatement.

#### *Art. 37* Mesures provisionnelles

L'art. 30 LDAI a été repris sans modifications sur le fond. Au cours des dernières années, des mesures provisionnelles ont été prises notamment lors de crises alimentaires dont l'origine se situait à l'étranger. Elles permettent de retirer les marchandises suspectes de la circulation et de ne lever le séquestre que si les analyses montrent que ces produits sont sûrs.

De telles mesures sont envisageables à tous les stades de l'exécution. On pourra par exemple interdire provisoirement l'utilisation d'un sol contaminé à des fins de production de denrées alimentaires.

Les coûts découlant des mesures provisionnelles seront à la charge de la personne qui les aura générés (principe du pollueur payeur).

#### *Art. 38* Dénonciation

L'*al. 1* reprend telles quelles les dispositions de l'art. 31, al. 1, LDAI.

Il est apparu dans la pratique que les buts poursuivis par la loi (cf. art. 1 P-LDAI) sont souvent plus facilement réalisables lorsque les autorités d'exécution et les personnes contrôlées privilégient une discussion de nature à clarifier la situation plutôt que des mesures de répression. C'est la raison pour laquelle l'*al. 2* a été édulcoré par rapport à l'art. 31, al. 2, LDAI et deux modifications ont été apportées à cet alinéa. Le fait de renoncer à une dénonciation n'implique plus impérativement qu'un avertissement soit infligé; de plus, la possibilité de renoncer à la dénonciation est étendue aux cas de peu de gravité et n'est plus réservée aux seuls cas particulièrement peu de graves. C'est pourquoi un large pouvoir d'appréciation doit être accordé aux autorités d'exécution en matière de dénonciation. Il va sans dire que le principe de l'égalité, l'interdiction de l'arbitraire et les autres principes constitutionnels doivent être respectés dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

## Chapitre 4 Exécution

### Section 1 Confédération

#### Art. 39 Importation, exportation et transit

Sur le fond, l'art. 39 s'aligne sur l'actuel art. 32 LDAI. La reprise de l'al. 2 est superflue puisque les contrôles de médicaments vétérinaires sont actuellement régis par la législation sur les produits thérapeutiques, ce qui n'était pas le cas lors de l'adoption de l'actuelle LDAI du 9 octobre 1992.

Désormais, l'al. 1 ne dispose plus explicitement que le contrôle des denrées alimentaires dans les domaines mentionnés à l'al. 1 est de la compétence de la Confédération. Le terme «exécution» recouvre tous les actes relatifs à la mise en œuvre de la loi et porte par conséquent aussi sur le contrôle des denrées alimentaires. Le projet renonce par ailleurs à donner explicitement au Conseil fédéral la compétence de déléguer des tâches d'exécution à l'Administration des douanes, ce pouvoir de délégation allant de soi (art. 8 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>70</sup>). Au reste, l'exécution incombe en partie aussi à l'OVF dans le cadre des contrôles de denrées alimentaires d'origine animale provenant de pays tiers à effectuer dans les aéroports de Genève et de Zurich.

Il pourra être judicieux de transférer des tâches d'exécution déterminées aux cantons (al. 2) dans certains cas, par exemple lorsque l'inspection de denrées alimentaires ou d'objets usuels requiert des analyses en laboratoire compliquées ou soulève des questions complexes au regard du droit des denrées alimentaires. Les autorités d'exécution auxquelles des denrées alimentaires ou des objets usuels seront confiés auront alors le pouvoir de décider également des mesures à prendre. Sur le plan formel, leurs décisions resteront des décisions cantonales, même si elles concernent des produits importés, et pourront faire l'objet de recours selon le droit cantonal. En cas de violation de la législation sur les denrées alimentaires, ce sont les cantons qui engageront la procédure pénale (art. 67).

#### Art. 40 Restrictions à l'importation

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 33 LDAI. Fait nouveau, la compétence de prononcer des restrictions à l'importation appartiendra dorénavant à l'office fédéral compétent et non plus au département. Ce changement permettra une plus grande souplesse qui peut s'avérer importante, particulièrement en cas de crise. Cette souplesse sera également indispensable si la Suisse peut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE.

En cas de doute sur la conformité de denrées alimentaires ou d'objets usuels à importer à la législation sur les denrées alimentaires, l'office fédéral compétent doit pouvoir exiger de l'importateur qu'il présente une attestation de conformité délivrée par une instance digne de confiance (al. 2). Une telle attestation peut également servir à la levée d'un séquestre prononcé sur la base de l'art. 37. En cas de crise, la Commission européenne recourt souvent à ce moyen pour s'assurer que les marchandises importées dans l'UE sont conformes aux normes de l'UE. Quand la Commission européenne procède de la sorte, ses décisions doivent pouvoir être mises en œuvre sans délai par la Suisse. Cela vaut notamment pour les domaines

<sup>70</sup> RS 172.010

dans lesquels les contrôles à la frontière entre la Suisse et l'UE sont déjà supprimés et où la Suisse effectue, pour l'UE, le contrôle des denrées alimentaires à la frontière extérieure du marché intérieur de l'UE, élargi de facto à la Suisse (aéroports de Genève et de Zurich).

Selon les circonstances, l'office compétent devra pouvoir rendre ses décisions sous forme d'ordonnance ou de décision de portée générale.

#### *Art. 41* Application et développement du droit des denrées alimentaires

Afin d'avoir une vue d'ensemble du marché et de vérifier s'il y a lieu d'agir, les offices fédéraux compétents peuvent effectuer eux-mêmes les enquêtes et les travaux scientifiques nécessaires (*al. 1*), analyses en laboratoire y comprises.

Les mesures visées ici sont des contrôles de marchandises ciblés dont les résultats permettraient de déterminer s'il est nécessaire d'opérer des contrôles spécifiques pour certaines catégories de marchandises dans le cadre du programme de contrôle national<sup>71</sup> ou si d'autres mesures doivent être prises. Sont envisageables également des mesures dans le domaine prudentiel.

En général, ces cas amèneront les autorités fédérales et les autorités cantonales d'exécution à collaborer. L'*al. 2* prévoit une telle collaboration. S'il y a lieu de penser que les enquêtes et autres investigations prendront beaucoup de temps et requerront des connaissances spécialisées, les offices fédéraux compétents pourront, en complément à l'art. 7, al. 4, de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation<sup>72</sup>, mandater à cette fin des institutions privées ou publiques.

#### *Art. 42* Disposition d'exécution pour l'armée

Cette disposition correspond à l'actuel art. 35 LDAI, Elle a été reprise sans modification sur le fond mais restructurée.

#### *Art. 43* Surveillance et coordination

L'art. 36 LDAI a été repris presque dans son intégralité. Seuls les éléments suivants sont nouveaux.

- *Al. 2*: il expose dans le détail le volet de la coordination soumis à surveillance. La Confédération doit avoir la compétence de coordonner les mesures d'exécution et les activités d'information des cantons dans l'intérêt d'une exécution uniforme de la loi ou d'une information harmonisée à l'échelle nationale. Selon le droit actuel, la Confédération est habilitée à coordonner des mesures uniquement lorsqu'il «existe un intérêt national». Ce critère a fait l'objet de différentes discussions. Comme il ne contribue en rien à la clarté du propos, il a été purement et simplement supprimé. La Confédération continuera à ne recourir à cette disposition qu'en cas d'absolue nécessité.

L'obligation d'établir un plan d'urgence et un programme de contrôle national pluriannuel fait suite à la mise en œuvre des art. 13 et 41 du règlement (CE) n° 882/2004. Ce plan et ce programme visent à coordonner non seule-

<sup>71</sup> Cf. art. 64 ODAIOUs, RS **817.02**

<sup>72</sup> RS **420.1**

ment les activités des autorités cantonales mais encore celles des autorités fédérales.

- *Al. 5*: la LDAI, mais aussi d'autres lois fédérales, contiennent des dispositions déterminantes pour les denrées alimentaires et les objets usuels. Leur exécution peut donner lieu à des problèmes de délimitation ou à des interférences avec la loi sur les denrées alimentaires dès lors que d'autres autorités sont compétentes en matière d'exécution. C'est pourquoi l'al. 5 investit le Conseil fédéral de la compétence de coordonner l'exécution des lois les plus importantes dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels. Ces dernières années, il est apparu que ce besoin de coordination existait aussi entre les organes de contrôle compétents au regard de la LDAI et les médecins cantonaux. C'est la raison de la mention nouvelle de la loi du 18 décembre 1970 sur les épidémies<sup>73</sup> dans la liste dressée à l'al. 5. En outre, la loi sur les denrées alimentaires est étroitement liée à la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux<sup>74</sup>, qui est désormais intégrée elle aussi à cette liste.

#### *Art. 44* Laboratoires nationaux de référence

L'*al. 1* charge la Confédération de gérer des laboratoires nationaux de référence. Ces laboratoires doivent être particulièrement qualifiés dans leur domaine et se distinguer par leur compétence technique, mais aussi par un haut degré d'indépendance. La mise en place de laboratoires nationaux de référence permettra à la Suisse de s'associer au réseau européen de diagnostic de laboratoire, déjà créé, et lui assurera la reconnaissance de l'équivalence de ses dispositions sur les denrées alimentaires d'origine animale avec celles de l'UE.

Ces laboratoires de référence jouent un rôle éminent dans le système de contrôle des denrées alimentaires de l'UE. Leurs tâches sont précisées à l'art. 33 du règlement (CE) n° 882/2004.

L'*al. 2* prévoit que l'autorité fédérale compétente peut confier l'exploitation de laboratoires de référence à des tiers si elle ne dispose pas de moyens et des compétences techniques nécessaires. Une telle externalisation doit obéir aux prescriptions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>75</sup>.

L'*al. 3* confère au Conseil fédéral le pouvoir de définir les domaines de compétence et les tâches des laboratoires de référence. Ces tâches sont précisées à l'art. 33 du règlement (CE) n° 882/2004 (par exemple, collaborer avec les laboratoires communautaires de référence, coordonner les activités des laboratoires officiels chargés des contrôles, veiller à ce que les informations émanant des laboratoires communautaires de référence soient communiquées aux autorités compétentes suisses).

L'*al. 4* définit les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les laboratoires de référence. Dans le cadre de ses compétences, le Conseil fédéral fixera la norme à laquelle doit obéir l'accréditation.

<sup>73</sup> RS 818.101

<sup>74</sup> RS 455

<sup>75</sup> RS 616.1

*Art. 45* Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

Cette disposition reprend l'actuel art. 37 ainsi que des éléments de l'art. 38 LDAI. Au vu de la révision récente de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (principe du Cassis de Dijon) et des négociations en cours entre la Suisse et l'UE à propos d'un accord dans le domaine des denrées alimentaires, il est important d'harmoniser les prescriptions techniques de la Suisse avec le droit de ses principaux partenaires commerciaux<sup>76</sup>. Dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels, ce partenaire est l'UE. Il s'ensuit que le mandat conféré au Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution inclura désormais la prise en compte de prescriptions et de normes harmonisées sur le plan international (*al. 1*).

L'*al. 2* correspond à l'al. 2 de l'actuel art. 37 LDAI. L'adverbe «principalement» employé dans le texte en vigueur étant peu significatif, il a été biffé.

S'agissant des prescriptions, directives, recommandations et normes déclarées applicables par le Conseil fédéral, l'*al. 3* donne à ce dernier la compétence d'habiliter l'office fédéral compétent à déterminer la version actuelle et à la mettre en vigueur par voie d'ordonnance. De par sa souplesse, cette solution facilitera l'adaptation de la législation suisse sur les denrées alimentaires aux modifications successives des règles techniques du droit de l'UE.

*Art. 46* Collaboration internationale

L'*al. 1* correspond, sur le fond, à l'al. 4 de l'actuel art. 38 LDAI. Les tâches découlant des traités internationaux conclus par la Suisse impliquent la participation de représentants des offices fédéraux compétents (OFSP, OVF, OFAG, stations de recherches de l'OFAG, Unité fédérale pour la filière alimentaire, etc.) aux inspections que la Commission européenne mène tous les ans en Suisse sur la base de l'art. 46 du règlement (CE) n° 882/2004 et de l'accord bilatéral sur les échanges de produits agricoles<sup>77</sup>. Ces inspections permettent à la Commission de s'assurer du respect de ses dispositions en matière de droit des denrées alimentaires et des objets usuels ainsi que de celles concernant la santé des animaux.

Pour déterminer à quelles conditions l'assistance administrative internationale est accordée, on se reportera renvoie à l'art. 22 LETC. Cette disposition s'appliquera également au domaine des denrées alimentaires (*al. 2*).

L'*al. 3* correspond à l'art. 38, al. 3, LDAI. Par rapport au texte en vigueur, il est toutefois restreint à des accords portant sur la participation à des systèmes internationaux destinés à garantir la sécurité de denrées alimentaires et d'objets usuels. On songe par exemple, dans ce contexte, à une adhésion de la Suisse aux systèmes d'alerte rapide RASFF (pour les denrées alimentaires) ou RAPEX (pour les objets usuels) ou encore à sa participation à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Le système d'information INFOSAN de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), auquel la Suisse est déjà associée, sert lui aussi à garantir la sécurité des denrées alimentaires.

La compétence dévolue au Conseil fédéral par l'*al. 3* ne s'étend pas aux traités internationaux à durée indéterminée et non dénonçables, à ceux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ni à ceux qui contiennent des dispo-

<sup>76</sup> Cf. art. 4, al. 2 LETC, RS 946.51

<sup>77</sup> RS 0.916.026.81

sitions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. De tels traités sont soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.<sup>78</sup>.

L'*al. 4* donne au Conseil fédéral la possibilité de reconnaître par voie d'ordonnance non seulement des normes internationales, des services de contrôle et des certificats étrangers, comme c'est le cas aujourd'hui, mais aussi des déclarations et des certificats de conformité étrangers, de même que des essais, des contrôles, des évaluations de conformité effectués ou des autorisations données à l'étranger. La reconnaissance de rapports et de certificats de conformité étrangers obéit aux critères énoncés à l'art. 18 LETC (principe d'équivalence).

#### *Art. 47* Inspections transfrontalières

Les autorités suisses sont de plus en plus souvent confrontées à des demandes d'autorités étrangères visant à soumettre à un contrôle des entreprises helvétiques qui veulent exporter des denrées alimentaires ou des objets usuels dans leurs pays. Aux termes de l'art. 271, ch. 1, CP<sup>79</sup>, cependant, celui qui, sans y être autorisé, aura procédé sur le territoire suisse pour un Etat étranger à des actes qui relèvent des pouvoirs publics ou aura favorisé de tels actes, encourt des sanctions pénales. De tels actes sont néanmoins réputés autorisés s'ils sont prévus dans une disposition légale, un accord bilatéral ou une convention multilatérale<sup>80</sup>.

Selon l'art. 31 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>81</sup>, les départements et la Chancellerie fédérale statuent au cas par cas, dans leurs domaines respectifs, sur les autorisations visées à l'art. 271, ch. 1, CP (al. 1); les «cas d'importance majeure, sur le plan politique ou autre» sont soumis au Conseil fédéral (al. 2).

Les conditions d'octroi des autorisations n'ont pas encore été fixées dans le droit fédéral. Il s'avère donc nécessaire de préciser ce point dans la législation sur les denrées alimentaires.

Selon l'*al. 1, let. a*, les contrôles auront exclusivement pour objet de s'assurer du respect des prescriptions du pays intéressé concernant la fabrication et les exigences de qualité des denrées alimentaires ou des objets usuels à exporter. L'autorisation des autorités fédérales compétentes ne couvrira aucune autre activité de contrôle.

Par ailleurs, l'autorisation ne sera délivrée que si l'entreprise à contrôler accepte le contrôle (*let. b*). Si elle n'y consent pas, le contrôle n'aura pas lieu et c'est l'entreprise qui en supportera les conséquences; le cas échéant, elle ne pourra plus exporter sans restriction à destination du pays dont l'autorité a sollicité le contrôle.

L'autorisation délivrée par l'autorité fédérale compétente équivaudra en l'espèce à une «autorisation» au sens de l'art. 271, ch. 1, CP. Sa décision ne pourra être contestée par des moyens de recours ordinaires.

<sup>78</sup> RS 101

<sup>79</sup> RS 311.0

<sup>80</sup> Basler Kommentar, Niggli/Wiprächtiger, Strafrecht II, Art. 111–392 StGB, 2. Auflage, Basel 2007, Thomas Hopf, N 18 zu Artikel 271 StGB; Basler Kommentar.

<sup>81</sup> RS 172.010.1

Selon l'*al.* 2, les autorités suisses compétentes auront la possibilité de suivre le contrôle si elles le jugent nécessaire. Si elles n'y participent pas, elles conserveront la possibilité de demander un rapport à l'autorité étrangère qui mène le contrôle afin d'être informées du déroulement de celui-ci.

L'*al.* 3 crée une base légale permettant aux autorités helvétiques compétentes de participer à des inspections à l'étranger. Ces inspections pourront se révéler nécessaires s'il y a lieu de douter, par exemple, que les denrées alimentaires importées par la Suisse ne répondent aux exigences suisses en matière d'hygiène dans le pays d'où elles sont importées. Il est néanmoins possible que certaines des entreprises au moins satisfassent à ces exigences; cela devra être vérifié au cas par cas. Ces inspections ne peuvent toutefois être effectuées qu'à la condition qu'un traité les prévoie ou que le pays concernés ait donné son accord.

## **Section 2            Cantons**

### *Art. 48*            Principes

Les *al.* 1 et 2 correspondent à l'actuel art. 40, al. 1, LDAI. Le partage des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les compétences des cantons ne sont pas modifiés par la nouvelle loi. Dans le nouveau comme dans l'ancien droit, seule la Confédération conserve la compétence d'édicter des dispositions matérielles dans le domaine du droit des denrées alimentaires.

### *Art. 49*            Laboratoires

Cette disposition s'inspire de l'actuel art. 40, al. 6, LDAI. L'obligation d'accréditation imposée aux laboratoires privés chargés de l'analyse des échantillons par l'autorité de contrôle des denrées alimentaires constitue une nouveauté. Cette exigence découle de l'art. 5 du règlement (CE) n° 882/2004.

### *Art. 50*            Organes d'exécution

Cette disposition reprend celles de l'actuel art. 40, al. 2 et 3, LDAI. Les inspecteurs de l'eau potable, qui étaient encore mentionnés explicitement dans l'AP-LDAI, n'y figurent plus. En vertu de l'*al.* 3, le Conseil fédéral a néanmoins la compétence de régir leur activité et de définir les exigences auxquelles ils doivent se plier par voie d'ordonnance. Il a en outre la possibilité de prévoir d'autres organes d'exécution spécialisés.

### *Art. 51*            Dispositions cantonales d'exécution

Le détail de l'organisation des rapports entre les différents organes d'exécution incombe aux cantons et n'est pas déterminé au niveau de la loi.

Ces dispositions reprennent celles des art. 39 et 40, al. 3, LDAI.

Pour autant que la Confédération n'en dispose pas autrement, la coordination du contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, depuis la fabrication jusqu'à la remise aux consommateurs, relève de la souveraineté des cantons (*al. 1*). Ces derniers doivent notamment examiner si les contrôles vétérinaires et les contrôles de denrées alimentaires sont effectués de façon coordonnée, s'ils ne font pas double emploi et s'il n'y a pas de lacunes.

Etant donné que le champ d'application de la législation sur les denrées alimentaires s'étend de la production des denrées alimentaires et des objets usuels jusqu'à leur remise aux consommateurs, plusieurs cantons se sont demandés si, notamment pour les denrées alimentaires, une fusion des services vétérinaires et des services de denrées alimentaires ne serait pas source de synergies, et donc d'économies. Plusieurs fusions de ce type ont déjà eu lieu (AG, ZG, FR, SG, par ex.). La loi sur les denrées alimentaires ne s'y oppose pas. Cependant, il est important que l'exécution (*al. 2 et 3*) reste sous la direction technique du chimiste cantonal (dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels) et du vétérinaire cantonal (dans le domaine de la production primaire de denrées alimentaires d'origine animale et de l'abattage). Ce qui ne doit pas empêcher les cantons de placer ces contrôles sous la responsabilité administrative d'une autre personne dans le même service. Il pourra s'agir d'une tierce personne. Mais il est concevable également que le chimiste cantonal soit subordonné au médecin cantonal ou inversement.

Lorsque des problèmes complexes touchant aux deux domaines surviennent, il faut que la responsabilité technique incombe à une personne qui soit capable de comprendre les décisions sur le plan scientifique et qui possède les connaissances techniques nécessaires afin de pouvoir résoudre les problèmes en cas de crise. Les personnes qui souhaitent prendre la direction de ces domaines devront, à l'avenir également, suivre au préalable une formation spécifique (cf. art. 50*f* et 2 de la loi sur les épizooties et art. 32, al. 4, de la loi sur la protection des animaux).

La compétence qui a été attribuée aux cantons par la modification de la LDAI du 5 octobre 2007<sup>82</sup> de charger le vétérinaire cantonal, ou un vétérinaire désigné par le canton, du contrôle de la transformation de la viande est maintenue.

*Al. 4*: les informations visées ici ne consistent pas à transmettre des données pouvant être requises en vertu de l'art. 61 P-LDAI, mais à faire en sorte que les organes d'exécution cantonaux signalent à l'OFSP s'ils ont constaté sur leur territoire des denrées alimentaires ou des objets usuels jugés douteux au regard de la sécurité sur le plan international. Sur la base de ces informations, l'OFSP pourra alors décider s'il y a lieu de prendre des mesures à l'échelle de la Suisse tout entière (mise en garde publique, par exemple).

### Section 3      Personnel des organes d'exécution

#### *Art. 53*      Exigences imposées au personnel des organes d'exécution

Cette disposition correspond sur le fond à celle de l'actuel art. 41, al. 1, LDAI. Comme c'est le cas actuellement, la Confédération fixera les exigences auxquelles doivent satisfaire les organes d'exécution. En outre, elle réglera les cycles de formation et les diplômes requis pour assumer des tâches d'exécution selon cette loi dans le cadre d'une fonction officielle. La réglementation des fonctions mentionnées à l'art. 50 P-LDAI est visée au premier chef. Mais il est envisageable également que des exigences soient fixées pour les tiers investis de tâches de contrôle en vertu de l'art. 56 P-LDAI, ou pour les personnes exerçant une activité dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires en vertu de la législation sur l'agriculture (cf. art. 61, al. 2, let. d, P-LDAI).

A l'heure actuelle, les activités de chimiste cantonal, d'inspecteur des denrées alimentaires et de contrôleur des denrées alimentaires supposent la détention d'un diplôme fédéral correspondant. Les exigences auxquelles doivent satisfaire les organes d'exécution exerçant dans le domaine vétérinaire sont précisées dans l'ordonnance du 24 janvier 2007 concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le Service vétérinaire public<sup>83</sup>.

#### *Art. 54*      Formation et formation continue

L'*al. 1* élargit la portée de l'actuel art. 41, al. 2, LDAI en faisant de la formation et de la formation continue des personnes chargées du contrôle une tâche commune à la Confédération et aux cantons.

Sur le fond, la formation des organes d'exécution connaît actuellement une profonde mutation. Désormais, la Confédération ne devra plus impérativement instituer des commissions chargées d'organiser et de valider les examens. Certes, l'office fédéral compétent conservera la possibilité de confier l'organisation d'examens à une commission (*al. 2*), mais il pourra aussi reconnaître les formations sanctionnées par un examen que proposent des universités ou d'autres institutions (*al. 5*).

Les commissions d'examen nommées en vertu de l'*al. 2* sont des commissions extraparlementaires au sens de l'art. 57a ss LOGA. En tant que telles, elles sont nommées par le Conseil fédéral conformément à l'art. 57c, al. 2, LOGA. Contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur, elles ne pourront plus être nommées par le département compétent.

Le domaine de compétence de l'OFSP comprend les organes actuellement en place (comités directeurs et commissions d'examen) qui sont constitués de personnes issues des exécutifs cantonaux, des hautes écoles et de la production ou de la transformation. Ils sont présidés par le chef de l'unité de direction Protection des consommateurs de l'OFSP.

<sup>83</sup> RS 916.402

L'OFV, pour sa part, joue un rôle central en matière de formation, de formation continue et de perfectionnement au sein de la commission de formation mise sur pied par le Département fédéral de l'économie<sup>84</sup>. L'OFV, les vétérinaires cantonaux et les vétérinaires officiels sont représentés chacun par au moins une personne dans cette commission. L'OFV en assure la présidence et le secrétariat.

Le Conseil fédéral règlera la procédure d'organisation des examens du personnel des organes d'exécution (*al.* 3).

Comme c'est le cas actuellement (cf. art. 41a, al. 3, LDAI), la Confédération aura la possibilité de charger les cantons d'organiser les examens pour les contrôleurs des denrées alimentaires (*al.* 4).

Aux termes de l'*al.* 5, l'office fédéral compétent décide de la reconnaissance des formations et des examens. Les formations conduisant aux diplômes de chimiste cantonal et d'inspecteur des denrées alimentaires sont proposées actuellement sous forme de modules selon le modèle de Bologne et répondent aux normes internationales. Les candidats doivent produire des certificats de capacité délivrés par une haute école ou d'autres instituts et justifier de connaissances et d'aptitudes suffisantes pour prétendre à l'obtention du diplôme fédéral. Le diplôme de chimiste en denrées alimentaires ne requiert plus aujourd'hui de se soumettre à un examen de diplôme distinct. L'office fédéral compétent n'en vérifiera pas moins que chaque curriculum fait état de la formation théorique et de la formation de base requises. Cette ouverture était devenue nécessaire du fait que la Suisse s'est engagée, dans le cadre de l'accord de libre circulation conclu avec l'UE<sup>85</sup>, à prévoir la reconnaissance mutuelle de diplômes, certificats et autres titres de capacité.

## **Section 4**

### **Dispositions d'exécution communes à la Confédération et aux cantons**

#### *Art.* 55            Mise en garde publique

Lorsque des denrées alimentaires ou des objets usuels non sûrs ont été distribués à un nombre indéterminé de consommateurs, les autorités d'exécution sont dans l'obligation d'agir; cette obligation est fixée dans le nouveau droit comme dans l'ancien (*al.* 1; actuel art. 43, al. 1, LDAI). La tâche de retirer ou de rappeler des produits présentant un danger pour la santé humaine incombe au premier chef aux personnes responsables au sein des entreprises (art. 54 ODAIOUs). Cependant, les autorités compétentes sont tenues pour leur part de prendre les mesures appropriées et nécessaires. Il leur incombe notamment de faire une pesée d'intérêts entre la menace pesant sur la santé publique et la dénonciation d'une entreprise consécutive à la mise en garde. S'il y a un risque grave d'atteinte à la santé, notamment à long terme, la mise en garde publique doit être systématique. L'intérêt économique de l'entreprise passe au second plan.

<sup>84</sup> Cf. art. 16 de l'ordonnance du 24 janvier 2007 concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le Service vétérinaire public (RS **916.402**).

<sup>85</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS **0.142.112.681**).

Un critère très important à prendre en compte dans la décision d'émettre ou non une mise en garde est le principe de la proportionnalité. Seul le risque d'une atteinte grave à la santé justifie d'alerter les médias. Si les conséquences possibles sont restreintes, on pourra, sans devoir mentionner l'entreprise responsable, recourir à des mesures plus modérées. Dans les cas de moindre importance, il sera suffisant de diffuser l'information par le biais du site Internet de l'autorité compétente (*al. 3*).

L'*al. 2* correspond à l'actuel art. 43, al. 3, LDAI. Il précise que l'information et l'indication de règles de comportement est l'affaire de la Confédération lorsque la santé de la population de plusieurs cantons est menacée. Pour empêcher la diffusion de messages contradictoires, il est important que la Confédération assure la coordination de l'information dès lors qu'un danger dépasse le cadre local.

Aux termes de l'*al. 4*, les autorités d'exécution doivent prendre l'avis des fabricants, des importateurs, des distributeurs ou des vendeurs ainsi que des organisations de consommateurs avant d'informer la population (cette disposition correspond à l'actuel art. 43, al. 2, LDAI). Ces auditions sont importantes parce que l'information du public par les autorités peut nuire à l'image de l'entreprise concernée ou même conduire à un effondrement des ventes. Lorsqu'un danger est imminent ou qu'une action immédiate est requise, il est alors possible de passer outre à l'audition ou encore, si l'entreprise est joignable, de restreindre l'audition à un délai de réponse très court, d'une heure par exemple.

L'art. 55 est, d'une certaine manière, en concurrence avec l'art. 23, al. 3, LDAI et l'art. 54, al. 1, let. c, ODAIOUs, qui se fonde sur cet article. En vertu de ces deux dernières dispositions, en effet, l'obligation d'informer incombe également au distributeur privé si la personne responsable doit considérer que les denrées alimentaires ou les objets usuels importés, produits, transformés, traités ou remis par son établissement ont mis en danger, ou sont susceptibles de mettre en danger, la santé humaine, et que ces denrées alimentaires ou objets usuels ne sont plus sous le contrôle immédiat de son établissement. Dans ces cas, les personnes responsables devront coopérer avec les autorités d'exécution, lesquelles ne seront pas forcément obligées de procéder elles-mêmes à l'information mais pourront charger la personne responsable de la mise sur le marché d'informer la population (*al. 5*). Les autorités d'exécution sont cependant tenues de s'assurer que l'information est donnée de façon suffisamment claire et diffusée à une échelle suffisamment large pour exclure des atteintes à la santé. Si tel n'est pas le cas, les autorités d'exécution doivent se charger elles-mêmes d'informer la population.

#### *Art. 56* Collaboration de tiers

Cette disposition correspond à l'actuel art. 43a LDAI.

Le droit de l'UE prévoit que certaines tâches liées à des contrôles officiels peuvent être confiées à des organisations de contrôle privées. Le domaine des tâches à déléguer doit être parfaitement circonscrit. Ces organisations sont soumises à la surveillance de l'organe qui délègue lesdites tâches et doivent être accréditées. Le Conseil fédéral définira la norme déterminante en matière d'accréditation. La compétence d'ordonner des mesures ne peut pas être transférée aux organisations de contrôle privées.

En Suisse aussi, il est possible de transférer à des organisations privées diverses activités en rapport avec l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires, notamment la surveillance de certains volets de la production agricole. Dans ce domaine, l'externalisation de certaines tâches sur la base de l'art. 180 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture<sup>86</sup> et de l'art. 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties<sup>87</sup>, libellés en termes similaires, a en effet déjà fait ses preuves. Aussi apparaît-il urgent de prévoir l'externalisation de certaines tâches de contrôle dans la loi sur les denrées alimentaires également. Toutefois, seul le contrôle pourra être délégué. La surveillance des organes de contrôle institués restera du ressort des pouvoirs publics, qui pourront vérifier à tout moment si les contrôles sont correctement effectués.

Comme le précise ci-après l'art. 56, le devoir de discrétion s'impose à tous ces tiers, qui ne disposent du reste d'aucun pouvoir de décision, pas même en matière d'émoluments.

#### *Art. 57*            Devoir de discrétion

Par rapport à l'AP-LDAI, le devoir de discrétion qui s'impose aux personnes chargées de l'exécution de la présente loi a été rétabli.

Sur le principe, il s'agit là d'une évidence. Toute personne exerçant des fonctions officielles est soumise au secret de fonction protégé par le droit pénal (art. 320 CP<sup>88</sup>). Cette obligation vaut aussi bien pour les fonctionnaires de l'Etat que pour leurs mandataires, ces derniers étant le plus souvent soumis au devoir de discrétion par contrat.

Le devoir de discrétion visé à l'art. 57 P-LDAI ne dépasse pas celui qui procède de l'art. 22 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération<sup>89</sup>; il ne constitue pas non plus une disposition spéciale réservée au sens de l'art. 4 LTrans, qui primerait les dispositions de la LTrans concernant l'accès à des documents officiels.

Cette disposition vise en premier lieu à fixer sur le papier l'obligation de garder le secret dont ont à s'acquitter les mandataires externes. Toute personne exerçant une fonction d'exécution du droit des denrées alimentaires (art. 39, 50 et 56 P-LDAI) est soumise à cette disposition, même si aucun contrat de travail ne la lie à la Confédération ou à un canton.

Il importe par ailleurs de préciser que le devoir de discrétion s'applique aux personnes chargées d'exécuter la présente loi, notamment en matière de communication active. Les informations qu'échangent les organes d'exécution de la Confédération et des cantons en rapport avec l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires ne doivent pas être communiquées activement par les intéressés au grand public. Un tel comportement tomberait sous le coup de l'art. 320 CP.

La réserve faite concernant l'art. 24 indique que le devoir de discrétion doit s'effacer devant d'autres intérêts. Les autorités sont autorisées à tout moment à informer le public sur les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant présenter un risque

86    RS 910.1

87    RS 916.40

88    RS 311.0

89    RS 172.220.1

pour la santé (art. 24, al. 1, let. b). Elles sont même tenues à une mise en garde publique dans certaines circonstances (art. 55 P-LDAI).

Par ailleurs, la Confédération est habilitée à informer le public de connaissances scientifiques en matière de nutrition et des conclusions à en tirer (art. 24, al. 2, P-LDAI).

Le droit à l'information est restreint dans la mesure où le public n'a pas accès (cf. commentaire de l'art. 24):

- a. aux rapports de contrôle officiels ni aux documents correspondants;
- b. aux résultats des enquêtes effectuées pour donner un aperçu du marché;
- c. à la classification des risques des entreprises.

Cette disposition a pour but d'empêcher que des informations qui ne sont pas destinées au public ne doivent être publiées en vertu des lois fédérale ou cantonales sur la transparence. Le devoir de discrétion institué selon la présente loi prime tout autre droit.

La réserve faite concernant l'art. 61 indique que le devoir de discrétion ne peut être opposé à l'échange de données ordonné en application de cette disposition. Si par exemple l'organe de contrôle institué par l'art. 36 de l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur le vin<sup>90</sup> a besoin, pour assurer ses tâches dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires, d'informations détenues par un autre organe d'exécution des denrées alimentaires, ce dernier ne pourra pas refuser de communiquer les informations désirées en se prévalant du devoir de discrétion. La condition est toutefois que ledit organe de contrôle ait besoin des informations en question pour mener des contrôles servant à garantir la protection de la santé et la prévention de la tromperie prévues dans la loi sur les denrées alimentaires.

## Chapitre 5 Financement

### *Art. 58* Répartition des coûts

Le présent projet n'apporte aucune modification à la répartition des frais occasionnés par l'exécution de la LDAI. Selon l'*al. 1*, la Confédération et les cantons continueront d'assumer ces frais dans leurs domaines de compétence respectifs, pour autant que les tâches qui leur sont confiées ne puissent pas être couvertes par des émoluments (cf. art. 59 P-LDAI). En conséquence, la Confédération remboursera aux cantons les dépenses engagées pour le contrôle de produits importés qu'elle leur a délégué pour décision définitive (cf. art. 39, al. 2, P-LDAI).

S'agissant du système d'information à exploiter par l'OFSP conformément à l'art. 62, il est prévu qu'il soit mis en place et financé par la Confédération. Les cantons l'utiliseront dans l'exercice de leurs tâches d'exécution et, en contrepartie, devront recueillir des données et les rendre accessibles (cf. art. 61 P-LDAI).

Par contre, l'*al. 2* est nouveau. Cette disposition correspond à l'art. 26 du règlement (CE) n° 882/2004; elle préconise que les cantons mettent à disposition les ressources financières nécessaires pour les contrôles officiels. Si la Suisse veut participer aux

<sup>90</sup> RS 916.140

systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE et, comme cela est déjà le cas pour les denrées alimentaires d'origine animale et supprimer les contrôles à la frontière avec l'UE, elle doit mettre à disposition les ressources nécessaires afin de pouvoir effectuer les contrôles exigés par le droit de l'UE.

*Art. 59* Emoluments

Le principe selon lequel le contrôle des denrées alimentaires est exempt d'émoluments est maintenu dans le nouveau droit (*al. 1*).

L'*al. 2* énumère les exceptions à l'exemption d'émoluments. Le but visé lors de la fixation des émoluments est de couvrir intégralement les frais.

La *let. a* de l'*al. 2* s'inspire de l'actuel art. 45, al. 2, *let. c*, LDAI. La pratique a montré que l'obligation de prélever des émoluments pour chaque contestation a eu pour effet que les autorités de contrôle ont renoncé à dénoncer les infractions à la loi. Les émoluments étaient souvent disproportionnés par rapport à l'état de fait et ne favorisaient certainement pas les bons rapports entre les organes chargés du contrôle des denrées alimentaires et les intéressés. Dans le cadre du présent projet, il est donc proposé que les autorités de contrôle puissent renoncer à percevoir des émoluments en présence d'infractions particulièrement peu graves à la législation sur les denrées alimentaires. Cela étant, on ne pourrait plus qualifier de particulièrement peu grave une infraction à la législation sur les denrées alimentaires qui conduirait à contrarier les buts poursuivis par la LDAI, à savoir la protection de la santé et la lutte contre la tromperie en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels. Aussi le «cas particulièrement peu de grave» visé à l'*al. a* se distingue-t-il du «cas peu de grave» évoqué à l'art. 38, al. 2. Il s'agit de relever la barre à partir de laquelle intervient le dépôt d'une plainte pénale par rapport à celle n'impliquant que la perception d'émoluments.

La réglementation proposée devrait avoir pour conséquence que les cantons comptabilisant jusqu'alors peu de contestations lors du contrôle d'entreprises en dénombrement plus. Les différences relatives au nombre de contestations d'un canton à l'autre devraient donc s'estomper de façon proportionnelle.

Conformément au principe de causalité, les *let. b et c* permettent, pour les cas ne donnant lieu à aucun émolument à la première contestation, de percevoir des émoluments lors de contestations répétées et de contrôles de suivi.

*Let. d*: Les frais occasionnés aux autorités d'exécution par des actions de remise en conformité avec la législation devront pouvoir être facturés à ceux qui les provoqués. Ainsi en est-il lorsque l'organe d'exécution opère lui-même la destruction de produits dangereux non conformes à la législation ou séquestre des produits.

Les *let. e et f* correspondent à l'actuel art. 45, al. 2, *let. a et abis*, LDAI.

Les contrôles à la frontière entre la Suisse et l'UE ont été supprimés le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les denrées alimentaires d'origine animale. Désormais, les autorités fédérales ne contrôleront les denrées alimentaires d'origine animale provenant d'Etats tiers qu'aux aéroports de Genève et de Zurich. Les denrées alimentaires d'origine animale importées en Suisse par ces aéroports peuvent librement accéder au marché intérieur européen. Par conséquent, ces deux aéroports constituent une frontière extérieure du marché intérieur européen. Dans le cadre de l'accord bilatéral en matière vétérinaire, la Suisse et l'UE sont convenues que les contrôles effectués par les autorités fédérales correspondraient aux normes des contrôles effectués aux fron-

tières extérieures de l'Union européenne<sup>91</sup>. Cela implique aussi que les émoluments minimaux prévus par l'UE soient prélevés pour ces contrôles<sup>92</sup>. La base légale nécessaire se trouve à la *let. g*.

La *let. h* de l'al. 2 s'inspire de l'actuel art. 45, al. 2, *let. d*, LDAI. La restriction selon laquelle des émoluments ne peuvent être prélevés pour des prestations et des contrôles particuliers non effectués d'office que s'ils ont occasionné plus de travail que les contrôles habituels, n'est pas maintenue. Si la Suisse veut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, les autorités de contrôle doivent disposer de ressources suffisantes pour pouvoir effectuer les contrôles exigés par le droit de l'UE. Les ressources devenant limitées, il n'est pas envisageable de réaliser les prestations et les contrôles particuliers requis par des tiers sans prélever d'émoluments. Dans le même ordre d'idées, l'émission de certificats d'exportation est également soumise à un émolument.

La *let. i* correspond à l'actuel art. 45, al. 2, *let. e*, LDAI sur le fond, mais son libellé est construit de manière plus logique.

L'al. 3 donne au Conseil fédéral le pouvoir de fixer d'autres émoluments si cela s'avère indispensable au regard d'obligations contractées par la Suisse en vertu d'un accord international. Le règlement (CE) n° 882/2004 prévoit que certaines activités de contrôle donnent lieu dans tout l'espace de l'UE à la perception de redevances ou de taxes destinées à prévenir les distorsions de concurrence entre Etats membres. En vertu de l'accord bilatéral sur les produits agricoles, la Suisse est tenue elle aussi de percevoir ces redevances ou taxes minimales dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale. Si la Suisse veut préserver les avantages découlant de la reconnaissance de l'équivalence de sa législation avec celle de l'UE, elle devra reprendre en droit suisse, dans les meilleurs délais, les redevances ou taxe minimales nouvelles que prévoira l'Union européenne dans ce domaine.

L'al. 4 reprend les termes du premier membre de phrase de l'actuel art. 45, al. 3, LDAI.

Al. 5: l'UE passe à un système prévoyant que certaines denrées alimentaires qui proviennent d'Etats donnant lieu à des contestations régulières soient soumises à des contrôles renforcés<sup>93</sup>. C'est ainsi que, dorénavant, 30 ou 50 % des amendes en provenance de certains pays seront contrôlées lors de leur entrée dans l'Union européenne. Aux termes de l'art. 59, les autorités de contrôle des denrées alimentaires ne peuvent répercuter ces frais aux responsables que si les denrées alimentaires en question ont donné lieu à contestation. En l'absence de réglementation spéciale, ces contrôles occasionneront donc des frais élevés aux pouvoirs publics. En conséquence, quiconque importe sciemment de ces pays, aux conditions les moins chères, des denrées alimentaires présentant un risque particulier en matière d'hygiène devra

<sup>91</sup> Décision n° 1/2008 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

<sup>92</sup> Cf. art. 27 du RE (CE) n° 882/2004.

<sup>93</sup> Cf. règlement (CE) n° 669/2009 de la Commission du 24 juillet portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE, JO L 194 du 25.7.2009, p. 11.

assumer les coûts des contrôles, même si les denrées alimentaires concernées n'ont pas été contestées.

*Al. 6:* Comme dans la loi actuelle, la Confédération pourra définir le cadre tarifaire des émoluments cantonaux. C'est là le gage que des divergences d'émoluments d'un canton à l'autre ne provoqueront pas de distorsions de la concurrence.

## **Chapitre 6      Traitement des données**

### *Art. 60*            Traitement de données personnelles

La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>94</sup> dispose, à l'art. 17, que les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale. L'*al. 1* la fournit pour tout traitement de données lié à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Le traitement de données portera sur des données personnelles (voir la définition de ce terme à l'art. 3, let. a, LPD) et parfois aussi sur des données sensibles, notamment celles qui concernent la santé et les sanctions administratives ou pénales (cf. art. 3, let. c, LPD). Ces données sont traitées lorsque des symptômes de maladies telles que des intoxications alimentaires se manifestent, ou en présence de réactions allergiques à certaines denrées alimentaires ou à certains cosmétiques, et surtout par rapport à des sanctions administratives ou pénales.

L'échange de données ainsi que l'accès en ligne à ces données sont réglementés aux art. 61 et 63.

Le traitement des données doit obéir aux principes généraux de la législation sur la protection des données. Parmi eux figurent également le droit de toute personne de consulter toutes les données enregistrées qui la concernent (art. 8 LPD) et, le cas échéant, de requérir la rectification de ces données (art. 5 LPD).

Toutefois, ce n'est pas toujours la loi sur la protection des données de la Confédération qui s'applique. On a volontairement renoncé à la déclarer applicable aux cantons. Aujourd'hui, chaque canton possède sa propre loi en la matière, qui protège suffisamment les intéressés. Pour le cas où l'un d'eux dérogerait dans un cas isolé à la norme standard, il resterait soumis à l'art. 37 LPD, qui déclare obligatoires les dispositions citées plus haut en exécution du droit fédéral.

L'*al. 2* habilite le Conseil fédéral à régler les modalités relatives à la forme et au contenu du traitement et de l'échange de données. Le point important concerne les délais de conservation et de destruction, que le Conseil fédéral fixera à titre obligatoire, y compris pour les données cantonales relatives au droit des denrées alimentaires.

### *Art. 61*            Echange de données nécessaires à l'exécution

Pour assurer l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires, les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent pouvoir partager leurs informations. Si des problèmes surgissent dans une entreprise, un organe d'exécution cantonal doit pouvoir en informer l'organe d'exécution compétent d'un autre canton ou les auto-

<sup>94</sup> RS 235.1

rités fédérales. Font partie des organes d'exécution cantonaux, outre les chimistes cantonaux, les vétérinaires cantonaux et les offices de l'agriculture.

Toutefois, d'autres services de la Confédération ainsi que des tiers sont associés à la mise en œuvre de la législation sur les denrées alimentaires et peuvent se voir confier des tâches relevant du domaine des contrôles officiels conformément à l'art. 56 P-LDAI. La production de denrées alimentaires et d'objets usuels est une activité souvent complexe et exigeante qui peut englober plusieurs domaines de compétences. Swissmedic, la police locale du commerce et de nombreuses autres instances officielles peuvent être associés. Par ailleurs, les autorités fédérales collaborent avec les associations de l'industrie, les organisations de production sous label et les organisations de consommateurs.

Dans le domaine agricole, les tâches qui, notamment dans le contexte de la protection contre la tromperie, ont une incidence sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires sont assumées également par des organismes de certification et de contrôle qui trouvent leur base légale dans le droit sur l'agriculture (par exemple les organismes de certification visés aux art. 28 ss de l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique<sup>95</sup>, ou l'organe contrôle institué par l'art. 36 de l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur le vin<sup>96</sup>). Dans le cadre de leur activité, ces organismes ont besoin eux aussi qu'on leur déclare les irrégularités constatées.

L'al. 1 oblige tous les organismes qui y sont cités à s'échanger les données d'exécution nécessaires pour s'acquitter des tâches énoncées aux let. a et b. Le terme «données nécessaires à l'exécution» recouvre aussi bien des données personnelles que d'autres informations en rapport avec l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, telles les statistiques de contestations ou les résultats de programmes d'inspection.

L'obligation de livrer des données ne s'applique que dans la mesure où les données d'exécution requises servent effectivement à l'une des fins énoncées aux let. a ou b et où l'organisme qui les demande s'est vu effectivement confier les tâches d'exécution en question. Dans le cas contraire, il n'existe aucune obligation d'échange.

L'al. 2 charge le Conseil fédéral de régler les détails de l'échange de données, à savoir les modalités de l'échange (*let. a*) et la forme sous laquelle les données doivent être transmises (*let. b*). Ce dernier élément est important si l'on veut que les données puissent être utilisées de façon utile. Sachant que l'échange de données avec des tiers associés à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires soulève des questions particulières, il importe que le Conseil fédéral fixe également dans ce cas les lignes directrices de l'échange de données (*let. c et d*).

#### *Art. 62*      Echange de données avec l'étranger et avec des organisations internationales

Si la Suisse veut participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, l'échange de données est pas nécessaire non seulement à l'intérieur du pays, mais aussi avec les autorités étrangères. Une information rapide est indispensable au cas où des problèmes surgiraient dans l'UE ou à ses frontières

<sup>95</sup> RS 910.18

<sup>96</sup> RS 916.140

extérieures. Il faut désormais partir de l'idée que les mises en garde publiques (cf. art. 55 P-LDAI) proviendront souvent d'informations reçues par le biais des systèmes d'alerte rapide RASFF et RAPEX de l'UE. L'*al. 1* habilite le Conseil fédéral à régler les modalités en la matière.

Aucune donnée sensible ne doit être transmise à l'étranger (*al. 2*). La question de savoir si une entreprise a fait l'objet de sanctions administratives ou pénales ne représente qu'exceptionnellement un intérêt pour la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. Dans les cas graves, on peut toujours avoir recours aux instruments usuels de l'entraide judiciaire. Cependant, si la Suisse s'est engagée en vertu du droit international à fournir de telles données, l'accord international prime le droit suisse (*let. a*). La deuxième condition à remplir, à savoir que la mesure doit être absolument indispensable pour parer à un danger immédiat pour la vie ou la santé, correspond à la clause générale de police applicable à tout le droit suisse (*let. b*).

Par rapport à l'AP-LDAI, le Conseil fédéral a renoncé à déclarer applicable la communication transfrontière de données (art. 6 LPD). Si le droit cantonal sur la protection des données régleme la communication transfrontière de données personnelles, il s'appliquera; s'il présente des lacunes en la matière, l'art. 6 LPD, du fait des dispositions de l'art. 37 LPD, sera malgré tout applicable (voir le commentaire de l'art 60 P-LDAI).

#### *Art. 63*            Système d'information de l'OFSP

Un système d'information central commun, qui puisse être consulté par toutes les autorités d'exécution intervenant le long de la chaîne alimentaire qui ont besoin des données de ce système pour remplir leurs tâches, est nécessaire à une exécution répondant aux exigences actuelles. Un tel système, auquel toutes les autorités intervenant le long de la chaîne alimentaire auront accès, permettra d'identifier les risques en temps opportun, d'assurer la traçabilité des produits et de lutter efficacement, professionnellement et en temps utile contre les dangers. De plus, il contribuera à garantir la coordination des contrôles qu'appellent de leurs vœux les politiques et le public. Le Parlement a déjà chargé la Confédération, dans le cadre de la modification de la loi sur les épizooties (art. 54a LFE)<sup>97</sup>, de rendre accessibles, dans un système d'information commun, les données nécessaires à l'accomplissement des tâches dans les domaines des épizooties, de la protection des animaux et de l'hygiène des denrées alimentaires. Le nouveau système ne servira pas seulement à l'échange de données mais fera office d'outil de travail destiné à faciliter, soutenir et harmoniser les mesures d'exécution.

L'Office fédéral de l'agriculture et l'Office vétérinaire fédéral ont déjà préparé ce système (ASA 2011). Ses premières applications, qui consistent, par exemple, en un système de contrôle commun pour la production primaire (Acontrol), fonctionnent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Un système d'information central s'avère nécessaire aussi pour que la Suisse puisse continuer à remplir ses engagements internationaux. Le fonctionnement des systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE implique notamment que les Etats participants fournissent à la Commission européenne les données dont elle a besoin.

<sup>97</sup> RO 2008 2269 2274; FF 2006 6027

L'al. 1 régit le volet du système d'information dont l'OFSP est responsable. Les objectifs visés par ce système sont clairement définis.

- La partie du système d'information gérée par l'OFSP doit lui permettre, dans le cadre de ses tâches selon la présente loi, de garantir la sécurité des denrées alimentaires et leur hygiène, ainsi que la protection contre la tromperie: ces objectifs découlent de l'article «But» de la loi sur les denrées alimentaires (cf. art. 1 P-LDAI).
- Il servira à faciliter les tâches d'exécution fédérales et cantonales prescrites par la loi sur les denrées alimentaires, à savoir la tenue par l'OFSP des répertoires électroniques d'autorisations de denrées alimentaires, auxquelles les autorités cantonales d'exécution devront avoir également accès, ou la tenue de listes faisant état des résultats des contrôles menés sur certaines substances des denrées alimentaires inspectées par les laboratoires cantonaux, qui pourraient intéresser d'autres services associés à l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires.
- Il permettra aux autorités concernées de s'acquitter de leurs obligations quant aux rapports requis au plan national et international; aujourd'hui déjà, l'OFSP et l'OVF sont tenus de communiquer certaines informations à la Commission européenne dans le cadre de l'accord vétérinaire<sup>98</sup>. Il s'agit principalement des communications à faire par le Service vétérinaire de frontière de l'OVF dans le cadre des tâches de contrôle de la frontière extérieure de l'Union européenne aux aéroports de Zurich et de Genève (cf. ch. 1.6 du présent message). Si la Suisse venait à être intégrée aux systèmes d'alerte rapide de l'UE ou à conclure un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire, ces tâches augmenteraient fortement.

L'al. 2 précise que le système d'information de l'OFSP est commun à l'OFAG, à l'OVF et à l'OFSP tout au long de la chaîne alimentaire. La conception de la législation sur la protection des données exige que la responsabilité des données contenues dans le système soit clairement réglée et transparente. Si les trois offices exploitaient conjointement ce système d'information, les tiers seraient dans l'impossibilité de savoir quel office est responsable de quelles données. C'est pourquoi chacun des trois offices gère séparément son volet du système en s'appuyant sur des bases légales différentes. Ce qui ne les empêche pas de s'accorder mutuellement, et de permettre à d'autres organes associés à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, l'accès au système.

Chacun des trois offices fédéraux s'assure, pour son domaine, que les données saisies dans le cadre de l'exécution sont disponibles dans le système d'information central commun. Et ce, dans le respect, bien entendu, des prescriptions légales en la matière.

L'al. 3 détermine quelles sont les données qui peuvent être contenues dans le système exploité par l'OFSP. Ces données couvrent tout ce que l'OFSP juge nécessaire à l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires et à l'accomplissement des obligations nationales et internationales en matière de rapports. S'agissant des données

<sup>98</sup> Décision n° 1/2008 du comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

personnelles, le principe est «aussi peu que possible, autant que nécessaire». Mais même ainsi, il faudra admettre dans le système certaines données personnelles sensibles (*let. a*). En effet, aux termes de l'art. 56, al. 3, ODAIOUs<sup>99</sup> repris de la réglementation européenne dans le cadre de l'équivalence souhaitée avec le droit de l'UE, le contrôle des denrées alimentaires doit tenir compte aussi, par exemple, «des antécédents de la personne responsable par rapport au respect de la législation sur les denrées alimentaires». De même, les nouvelles dispositions relatives à l'information des consommateurs sur le degré de conformité d'une entreprise du secteur alimentaire aux prescriptions légales (art. 33 P-LDAI) auront pour conséquence que certaines données sensibles devront être enregistrées dans le système d'information de l'OFSP.

L'*al. 4* précise quels sont les organes qui auront accès au système d'information de l'OFSP à des fins de *traitement* de données. Le principe retenu pour tous les organes mentionnés à l'*al. 4* est qu'ils n'auront le droit de traiter des données dans le système de l'OFSP que dans le cadre de leur mandat légal. Par ailleurs, l'accès sera restreint aux domaines ayant un rapport direct avec les buts poursuivis par la législation sur les denrées alimentaires (cf. art. 1 P-LDAI).

L'*al. 5* précise quels sont les organes qui auront accès au système de l'OFSP à des fins d'*information*. Là encore, un tel accès ne pourra leur être accordé que pour l'accomplissement de tâches relevant de la puissance publique. Par exemple, l'organe d'exécution chargé de vérifier la légalité des paiements directs visés à l'art. 70 de la loi sur l'agriculture devra pouvoir s'informer dans le système central commun des contestations enregistrées à propos d'entreprises bio, mais il n'aura pas la possibilité de savoir sur quoi précisément ont porté les contestations soulevées par l'organe compétent lors de son dernier contrôle dans tel ou tel restaurant. En effet, cette information n'a rien à voir avec les tâches dévolues par la loi sur l'agriculture aux organes d'exécution dans l'exercice de la puissance publique.

La délégation des tâches peut intervenir par la voie légale ou par d'autres moyens tels qu'une décision ou un contrat relevant de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>100</sup>.

L'*al. 6* charge le Conseil fédéral de régler les détails liés à l'exploitation du système d'information de l'OFSP. Le droit d'exécution y relatif s'alignera sur l'ordonnance du 16 décembre 2009 sur les systèmes d'information de l'armée<sup>101</sup>.

L'utilisation du système d'information par les cantons implique qu'ils prennent dans leur domaine des dispositions équivalentes au regard de la protection des données et désignent un organe chargé d'en surveiller le respect (*al. 7*).

<sup>99</sup> RS 817.02

<sup>100</sup> RS 616.1

<sup>101</sup> RS 510.911

## Chapitre 7 Dispositions pénales et voies de droit

### Section 1 Dispositions pénales

#### *Remarque préalable*

Comme c'était le cas jusqu'à présent, les dispositions pénales figurent à titre de droit pénal accessoire dans la loi sur les denrées alimentaires et non dans le code pénal.

La partie générale du code pénal<sup>102</sup> et donc l'ensemble du système de sanctions s'appliquent aux infractions à la loi sur les denrées alimentaires (art. 333, al. 1, CP). Des denrées alimentaires douteuses peuvent menacer la santé et la vie des consommateurs. Si cette menace reste abstraite, seule la loi sur les denrées alimentaires s'applique. En cas de mise en danger concrète d'un être humain et, a fortiori, de décès ou de maladie grave provoqués par des denrées alimentaires, l'infraction relève en outre du délit contre la vie et l'intégrité corporelle. Il en va de même de la contamination d'eau potable (art. 234 CP) ainsi que de la fabrication et de la mise en circulation de fourrages mettant en danger la santé (art. 235 et 236 CP). Ces fourrages peuvent avoir une incidence directe sur la sécurité des denrées alimentaires.

Le mécanisme n'est pas le même pour la protection contre la tromperie. L'art. 65, al. 1, let. i, P-LDAI comprend l'élément constitutif de l'escroquerie (art. 146 CP), ce qui rend superflue une sanction en vertu de la loi sur les denrées alimentaires. Il faut examiner au cas par cas le rapport entre la LDAI et les éléments constitutifs de la falsification de marchandises ou de faux dans les titres (art. 155 et 251 CP).

#### *Art. 64 Délits et crimes*

Les dispositions pénales ont été adaptées à la nouvelle terminologie et à la nouvelle partie générale du Code pénal (CP) lors de la révision de la loi sur les denrées alimentaires dans le cadre de la Politique agricole 2011<sup>103</sup>. Elles sont reprises pour une large part dans le présent projet. Cependant, comme la législateur n'a pas souhaité différencier les denrées alimentaires entre produits nutritifs, d'une part, et boissons alcooliques et tabac, d'autre part, les éléments constitutifs de l'infraction selon les let. a et b de l'art. 47 LDAI sont regroupés sous l'art. 64, al. 1, let. a, P-LDAI.

L'art. 64 a trait à la mise en danger *abstraite* des consommateurs. Pour s'appliquer, la sanction n'implique pas qu'une personne tombe malade. Il suffit qu'existe un risque d'affection. La mise en danger de la santé n'en est pas moins un élément constitutif essentiel de l'infraction. Il faut que la denrée alimentaire ou l'objet usuel menace la santé des consommateurs dans des conditions d'utilisation normales, c'est-à-dire raisonnablement prévisibles, ce qui n'est pas le cas de toute infraction au droit des denrées alimentaires et encore moins de l'abus du consommateur. Un très grand nombre de denrées alimentaires ont des conséquences nuisibles pour la santé lorsqu'elles sont consommées à l'excès. En l'occurrence, aucun reproche ne peut être adressé aux producteurs sur le plan pénal. Par contre, ceux-ci doivent s'attendre à ce que des enfants mettent des jouets en bouche, ce qui est inhérent à l'«usage raisonnablement prévisible» d'un jouet destiné à des enfants en bas âge.

<sup>102</sup> RS 311.0

<sup>103</sup> RO 2008 785 788; FF 2006 6027

Il n'est pas nécessaire de renforcer la peine encourue, comme l'ont demandé plusieurs participants à la consultation. Pour condamner un délit constituant une mise en danger abstraite, trois ou cinq ans de peine privative de liberté suffisent, même en comparaison d'autres délits tels que ceux commis en violation de la législation sur la circulation routière, par exemple. Face à un cas grave, on pourra toujours invoquer les éléments constitutifs du meurtre ou de l'homicide (éventuellement) prémédité (art. 111 CP) ou de la mise en danger de la vie d'autrui (art. 129 CP). Cependant, rien ne s'oppose à la confiscation (art. 70 CP) de bénéfices réalisés en violation du droit des denrées alimentaires, en plus d'une peine adéquate.

Vu la nouvelle partie générale du code pénal, l'*al. 2*, qui prévoit une peine privative de liberté de cinq ans si l'auteur des faits a agi à titre professionnel ou dans l'intention de s'enrichir, sanctionne désormais un crime, bien que rien n'ait changé sur le fond. Il en est tenu compte dans le titre de l'article.

Comme dans le droit actuel, l'*al. 4* garantit que les informations fournies aux autorités selon l'art. 27, al. 2 peut constituer un motif de réduction de peine.

#### *Art. 65*            Contraventions

La plupart des éléments constitutifs de la contravention ont également été repris sans modifications. L'art. 48, al. 1, let. d, LDAI, qui concerne l'interdiction d'importer des médicaments vétérinaires, a été supprimé parce que cette infraction est aujourd'hui réglementée dans la législation sur les produits thérapeutiques<sup>104</sup>. Les *let. f* (entrave aux contrôles des autorités d'exécution) et *h* (infractions aux dispositions relatives à la remise de boissons alcooliques) sont nouvelles.

La *let. j* se réfère à l'actuelle *let. k*; elle couvre désormais aussi la publicité et la présentation de toutes les denrées alimentaires, par exemple, les aliments pour nourrissons et, en particulier, les restrictions à la publicité des boissons alcooliques. Elle englobe également les objets usuels.

La *let. k* s'aligne sur l'actuelle *let. n* mais reprend désormais toutes les obligations d'autorisation et de notification prévues dans les ordonnances.

La *let. l* est également nouvelle. Commet une contravention quiconque a enfreint l'obligation d'accorder un droit de consultation au sens de l'art. 30. Cette menace de sanction est importante dans la mesure où les consommateurs n'ont pas la possibilité d'imposer le droit de consultation que leur ménage l'art. 30. La disposition de l'al. 1 fait au moins peser une menace de sanction pénale sur les entreprises tenues à cette obligation afin de les amener à accorder le droit de consultation.

Le législateur n'a pas adopté de disposition générale sanctionnant sur le plan pénal les infractions aux décisions des autorités d'exécution. L'art. 292 CP est amplement suffisant dans ce contexte.

Afin de tenir compte de la critique formulée par les cantons quant aux peines encourues, qu'ils jugent insuffisantes, un nouvel *al. 2* a été introduit, aux termes duquel l'amende peut être doublée si l'auteur des faits a agi à titre professionnel ou dans l'intention de s'enrichir.

Les *al. 3 et 4* correspondent à l'actuel art. 48, al. 1<sup>bis</sup> et 2, LDAI.

<sup>104</sup> Cf. art. 86 ss de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques; RS 812.21.

L'interdiction d'amener le prévenu à s'autoaccuser par la contrainte vise aussi bien la menace ou l'exercice de la contrainte physique que la menace ou le prononcé de peines en cas de refus de déposer ou de collaborer. En conséquence, les informations obtenues en violation de cette interdiction ne sont pas exploitables dans une procédure pénale. Lorsque les autorités d'exécution compétentes pour exécuter la législation sur les denrées alimentaires ont obtenu des informations en invoquant le devoir d'assistance visé à l'art. 29, al. 1, ces informations ne peuvent être utilisées dans une procédure pénale contre la personne concernée que si celle-ci y consent ou que les informations en question auraient pu être obtenues sans son assistance (*al.* 5).

*Art. 66*            Infractions commises dans une entreprise, faux dans les titres

Comme c'est déjà prévu par le droit actuel, les art. 6, 7 et 15 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>105</sup> s'appliquent également aux autorités cantonales dans le domaine régi par le droit sur les denrées alimentaires.

*Art. 67*            Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons, sauf en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit, domaines qui sont de la compétence des autorités fédérales. Alors que, jusqu'à présent, la poursuite pénale était de la compétence exclusive de l'Administration fédérale des douanes (AFD) (art. 50, al. 2, LDAI), le service vétérinaire de frontière doit dorénavant pouvoir lui aussi effectuer les actes de poursuite pénale dans son domaine de compétence (art. 46, al. 5, de l'ordonnance du 18 avril 2007 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux<sup>106</sup>).

Le Conseil fédéral régleme les domaines de compétence de l'AFD et de l'OVF dans le cadre de sa compétence d'organisation fondée sur la LOGA<sup>107</sup>. L'AFD et l'OVF exercent leurs pouvoirs en vertu de la DPA<sup>108</sup>.

Durant la procédure de consultation, les cantons ont demandé que leurs autorités d'exécution soient investies d'office de fonctions de police judiciaire. Actuellement, la loi sur les denrées alimentaires impose aux cantons de conférer ces fonctions à leurs organes d'exécution (cf. art. 50, al. 4, LDAI). Désormais, toutefois, le code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>109</sup> part du principe que les cantons organisent eux-mêmes leurs autorités pénales dans le cadre des prescriptions de la Confédération (art. 14, al. 1, CPP). Les cantons continueront à déterminer quelles sont les autorités habilitées à exercer les activités de la police au sens du CPP. On renonce donc à leur imposer des obligations en la matière dans la loi sur les denrées alimentaires.

<sup>105</sup> RS 313.0

<sup>106</sup> RS 916.443.10

<sup>107</sup> RS 172.010

<sup>108</sup> RS 313.0

<sup>109</sup> RS 312.0

## Section 2 Voies de droit

### Art. 68 Procédure d'opposition

En complément à la procédure générale prévue par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>110</sup>, la procédure relative aux décisions concernant les mesures et les certificats de qualité commencent toujours par une opposition. Si la décision inclut aussi des émoluments, leur montant peut être contesté lui aussi dans le cadre de la procédure d'opposition. Si seuls les émoluments sont contestés, il n'y a pas lieu de former opposition. L'opposition doit être adressée à l'autorité de décision et vise à faire reconsidérer la décision.

Contrairement au droit en vigueur, le P-LDAI prévoit que les décisions relatives aux émoluments et aux certificats de qualité peuvent faire l'objet d'une opposition. Cependant, le fait de former opposition contre un certificat de qualité ne permettra pas de revenir sur le résultat d'un contrôle passé. En cas de contestation de décisions concernant les mesures et les certificats de qualité, il faut former opposition avant de pouvoir se pourvoir en recours, faute de quoi l'instance de recours n'entrera pas en matière.

### Art. 69 Procédure cantonale

Les cantons doivent instituer au moins une instance de recours qui interviendra après la procédure d'opposition et sera à même de reconsidérer dans leur intégralité, c'est-à-dire également quant aux faits et à l'opportunité de la décision, les décisions sur opposition et les décisions de première instance non soumises à opposition. Si cette instance est la dernière à statuer avant le Tribunal fédéral, il devra s'agir d'un tribunal supérieur indépendant (art. 86, al. 2, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral<sup>111</sup>).

Il est possible de renoncer à l'actuel art. 53, al. 1, LDAI car son contenu va de soi et n'a pas besoin d'être réglementée expressément dans la loi sur les denrées alimentaires. La procédure cantonale obéira au code de procédure du canton en question.

### Art. 70 Procédure fédérale

Si la décision a été rendue par une autorité fédérale, le Tribunal administratif fédéral devra être saisi après l'éventuelle procédure d'opposition (art. 31 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral<sup>112</sup>). Ce dernier, comme les instances de recours cantonales, examinera l'opportunité de la décision ou de la décision sur opposition (art. 49, let. c, PA).

Tant la décision cantonale de dernière instance que l'arrêt du Tribunal administratif fédéral sont susceptibles de recours devant le Tribunal fédéral aux conditions stipulées dans la loi sur le Tribunal fédéral<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> RS 172.021

<sup>111</sup> RS 173.110

<sup>112</sup> RS 173.32

<sup>113</sup> RS 173.110

*Art. 71* Délais

Les délais d'opposition et de recours ont été prolongés. Ils sont désormais de dix jours pour former opposition, contre cinq selon le droit en vigueur, et de trente jours pour former recours, contre dix jusqu'ici.

Un délai de cinq jours est trop court pour rédiger une requête en droit fondée. Il est impossible de motiver raisonnablement un moyen de droit dans ce laps de temps, tout comme il est légitime d'étendre le délai de recours contre une décision sur opposition au délai normal de 30 jours. Vu la complexité de la matière, la rédaction de recours formés devant le Tribunal administratif fédéral et des tribunaux administratifs cantonaux donne lieu à des formalités considérables, sans compter qu'il est souvent nécessaire de se procurer des moyens de preuve, ce qui n'est guère faisable en l'espace de dix jours.

La brièveté des délais actuels s'expliquait surtout par la péremption rapide des produits. Grâce aux méthodes de conservation actuelles, ce risque ne pèse plus que sur des denrées alimentaires particulièrement périssables, pour lesquelles même un délai de cinq jours est trop long. Le droit en vigueur (art. 55, al. 3, LDAI) prévoit un délai de recours de cinq jours contre les décisions prises dans le cadre de l'inspection d'animaux avant et après l'abattage. Il est lui aussi trop court ou trop long, suivant le point de vue. Il est exclu que la viande issue d'un animal malade entre dans le circuit des denrées alimentaires, d'où la nécessité de prévoir déjà dans la décision le retrait de l'effet suspensif à une opposition ou à un recours éventuel. Mais par ailleurs, le propriétaire de l'animal de boucherie doit disposer d'un délai suffisant pour expliquer dans une opposition que la maladie de cet animal n'a aucune incidence sur la qualité de la viande.

Le Conseil fédéral est donc parvenu à la conclusion qu'il est temps d'introduire les délais d'opposition et de recours en opposition pour quoi la normale dans la loi sur les denrées alimentaires. S'il y a péril en la demeure, il incombe à l'autorité de décision de retirer l'effet suspensif.

*Art. 72* Effet suspensif et mesures provisionnelles

Normalement, le recours a un effet suspensif, ce qui signifie que la décision ne peut pas être exécutée (cf. art. 55, al. 1, PA<sup>114</sup> pour le droit fédéral). Par contre, et précisément en droit des denrées alimentaires, il est indispensable que les consommateurs puissent être protégés immédiatement contre des denrées alimentaires ou des objets usuels qui ne sont pas sûrs. Dans ce cas, l'autorité de décision peut retirer l'effet suspensif d'une opposition ou d'un recours dans la décision attaquée, moyennant une brève motivation (*al. 1*). La partie recourante a bien entendu la possibilité de demander à l'instance supérieure le rétablissement de l'effet suspensif. Cependant, tant que cette dernière n'a pas statué sur ce point la décision reste exécutoire. Autrement dit, le retrait de l'effet suspensif est un moyen efficace de protéger les consommateurs, même en cas de en recours.

L'*al. 2* permet aux autorités de décision et de recours de prendre des mesures provisionnelles pour la protection de la santé ou la protection contre la tromperie, même si une opposition ou un recours a un effet suspensif. On entend par mesures provisionnelles tout ce qui peut faire l'objet de la décision finale, par exemple des charges

<sup>114</sup> RS 172.021

ou des conditions, ou encore la prorogation provisoire d'une autorisation limitée dans le temps.

## Chapitre 8 Dispositions finales

*Art. 73* Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI) devra être abrogée du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

*Art. 74* Modification du droit en vigueur

*Préambule des lois visées aux ch. 1 et 2 ci-après:* Après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1999, le préambule des lois a été complété par une note de bas de page mentionnant les articles de la nouvelle Constitution qui fondent les compétences du législateur. Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a décidé de proposer à l'Assemblée fédérale d'intégrer directement dans le préambule les articles de la nouvelle Constitution auxquels il est renvoyé et de biffer ceux de l'ancienne Constitution. Dans les deux lois fédérales ci-après, la référence aux articles de la nouvelle Constitution ne pose pas de problème; elle ne sera donc pas commentée plus en détail.

### 1. Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection<sup>115</sup>

Avant la catastrophe de Tchernobyl, le droit des denrées alimentaires ne contenait ni valeurs de tolérance ni valeurs limites d'immission pour les nucléides radioactifs. C'est pourquoi, dans le cadre de la consultation relative à la loi sur la radioprotection en 1991, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de fixer ces valeurs. Après l'entrée en vigueur de cette loi, les valeurs de tolérance et les valeurs limites ont été introduites dans l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants.

Dans le cadre du présent projet de loi, la réglementation relative aux nucléides radioactifs est harmonisée avec le droit de l'UE. Le droit de l'UE ne prévoit pas de concentrations maximales pour tous les nucléides radioactifs. Dès lors, l'art. 18 de la loi sur la radioprotection et sa formulation impérative ne permet pas une harmonisation du droit suisse avec le droit de l'UE. Cet article doit donc être supprimé.

La suppression pure et simple de cette disposition conduirait toutefois à une lacune en matière de surveillance des immissions provenant d'installations suisses. Les valeurs de tolérance basses, telles qu'elles ont été fixées jusqu'à présent, représentent un instrument utile et sensible pour l'évaluation des immissions et constituent la base légale pour une optimisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral sera tenu de fixer les valeurs limites d'immission pour les secteurs environnementaux. Celles-ci devront être fixées à des niveaux tels que les immissions inférieures à ces valeurs ne menacent pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques et de l'expérience dont on dispose, les êtres humains, les animaux ou les plantes, ni leurs biocénoses et leurs biotopes.

<sup>115</sup> RS 814.50

A l'avenir, la loi sur la radioprotection contiendra un renvoi à la législation sur les denrées alimentaires pour la fixation des concentrations maximales de nucléides radioactifs dans les denrées alimentaires. Elle ne contiendra plus de dispositions propres en la matière.

## **2. Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture**<sup>116</sup>

La disposition sur le poids à l'abattage (art. 46 LDAI) figure désormais dans la loi sur l'agriculture.

### *Art. 75* Dispositions transitoires

A l'avenir, le tabac ne sera plus réglementé dans la loi sur les denrées alimentaires<sup>117</sup>. Une nouvelle loi sur le tabac est actuellement en cours d'élaboration. Comme il est peu probable que la nouvelle loi sur le tabac puisse entrer en vigueur en même temps que la nouvelle LDAI, une disposition transitoire doit prévoir que la LDAI actuelle reste applicable au tabac jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur le tabac.

### *Art. 76* Référendum et entrée en vigueur

Cette disposition contient la formulation finale habituelle. Avant que la nouvelle loi ne puisse entrer en vigueur, l'ensemble des dispositions d'exécution devront être retravaillées, et le cas échéant adaptées à un accord sur les denrées alimentaires avec l'UE.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **3.1.1 Conséquences financières et conséquences en matière de personnel**

Comme le précise le ch. 1.3.1, le présent projet de loi a pour but, dans un premier temps, d'éliminer les différences par rapport au droit de l'UE, par ce biais d'abolir des entraves techniques au commerce et ainsi de maintenir la levée des contrôles à la frontière concernant les denrées alimentaires d'origine animale selon la décision du Comité mixte vétérinaire<sup>118</sup>, et dans un second temps, d'assurer la participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE.

<sup>116</sup> RS 910.1

<sup>117</sup> Cf. commentaire de l'art. 4, let. f.

<sup>118</sup> Décision n° 1/2008 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 23 décembre 2008 concernant la modification des appendices 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11, JO L 6 du 10.1.2009, p. 89.

La réalisation de ces objectifs implique que la Confédération dégage des moyens supplémentaires dans les domaines ci-après.

- Mise en place et exploitation de laboratoires de référence: aux termes de l'accord bilatéral qu'elle a conclu avec l'UE sur les échanges de produits agricoles, la Suisse s'est engagée à mettre en place des laboratoires de référence (cf. art. 33 du règlement (CE) n° 882/2004/). La Commission européenne s'est déjà plainte à plusieurs reprises de leur absence. La Confédération n'a pas les capacités requises pour assumer seule toutes ces tâches. Aussi est-il urgent de confier certaines d'entre elles à des laboratoires en place. Il y a lieu de désigner 20 laboratoires de référence couvrant autant de domaines thématiques spécifiques tels que les OGM, le lait ou les zoonoses, ce qui suppose des dépenses annuelles de 25 000 francs par laboratoires soit 500 000 francs au total. La communication des résultats et la coordination avec la Commission européenne, de même que le suivi et la surveillance des laboratoires nécessiteront vraisemblablement la création d'un poste à plein temps supplémentaire.
- Organisation et suivi des inspections internationales en Suisse: l'art. 16 de l'annexe 11 à l'accord bilatéral sur les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE<sup>119</sup> prévoit que la Commission européenne puisse mener en Suisse des inspections concernant le fonctionnement du contrôle des denrées alimentaires. La Commission use de plus en plus de cette possibilité depuis la reconnaissance de l'équivalence des normes d'hygiène le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Actuellement, deux inspections ont lieu chaque année. La Commission envisage d'augmenter leur nombre à l'avenir. Chacune de ces inspections représente avec sa préparation (organisation, choix des entreprises à inspecter, traitement des questionnaires complexes et détaillés de la Commission), son suivi et les formalités de clôture (avis sur le rapport d'inspection, élaboration et mise en œuvre de plans de mesures) un volume d'environ 150 jours de travail. Aux inspections de la Commission s'ajoutent chaque année deux ou trois inspections menées par les autorités d'autres Etats (Etats-Unis, Corée, Chine, Russie, p. ex.), qui entraînent chacune une somme de travail de quelque 100 jours par an, soit au total deux postes à plein temps.
- Coresponsabilité de la formation et de la formation continue des organes d'exécution: la mise en œuvre cohérente de la législation sur les denrées alimentaires est un préalable à la poursuite des accords bilatéraux avec l'UE dans le domaine agro-alimentaire. L'art. 6 du règlement (CE) n° 882/2004 dispose que les organes d'exécution doivent recevoir une formation appropriée et bénéficier régulièrement d'une mise à niveau. Lors de ses inspections en Suisse, la Commission européenne s'est plainte à plusieurs reprises de l'absence d'un système ciblé de formation «complémentaire». La Confédération entend désormais prendre sa part de responsabilité dans la formation et la formation continue des organes d'exécution, veillant ainsi à ce que le niveau de formation homogène requis par la Commission soit atteint. Cela entraînera également une exécution plus uniforme du droit des denrées alimentaires en Suisse. L'organisation de cours de formation de base et de formation continue (appel d'offres, inscriptions, recherche d'experts, mise à disposition de locaux, de documents, etc.) exigera un poste supplémentaire à

119 RS 0.916.026.81

plein temps. Les autorités fédérales étant parfois les seules à posséder les connaissances spécialisées requises, les experts des services concernés de la Confédération devront eux aussi donner des cours de formation et de formation continue. Durant la phase préparatoire (élaborations des documents de cours), il faudra compter avec deux postes à plein temps supplémentaires. La rémunération des experts, le financement des locaux, l'élaboration des documents de cours, etc. nécessiteront de surcroît un montant annuel de 150 000 francs.

- Système d'information (art. 63): la législation sur les denrées alimentaires ne pourra être mise en œuvre de façon efficace que si les offices concernés de la Confédération et des cantons disposent des données nécessaires. La Confédération entend créer à cette fin un système d'information central qui soit utilisable par les cantons. Le développement ou l'achat du logiciel nécessaire ainsi que l'acquisition du matériel informatique requis pour le volet du système d'information central placé sous la responsabilité de l'OFSP entraîneront un investissement d'environ 2 millions de francs. Les frais d'exploitation annuels représenteront entre 10 et 20 % du coût d'acquisition. Toutefois, l'estimation exacte de ces dépens et le choix du financement ne pourront intervenir qu'après achèvement de l'avant-projet en cours d'élaboration.

La révision totale de la loi sur les denrées alimentaires entraînera par conséquent un surplus de dépenses de 0,65 million de francs pour le financement des laboratoires de référence et au titre de la formation de base et de la formation continue des organes d'exécution cantonaux. Quant au système d'information, il faudra compter avec environ 2 millions de francs pour le développement ou l'achat du logiciel et l'acquisition du matériel informatique. Les frais d'exploitation annuels représenteront entre 10 et 20 % de cette somme.

Entre 0,6 à 0,9 million de francs devront être dégagés pour du personnel (4 à 6 postes, cotisations patronales incluses). Les besoins seront chiffrés avec précision dans le cadre de l'adaptation des ordonnances d'exécution de la loi sur les denrées alimentaires.

### **3.1.2 Frein aux dépenses**

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit, afin de limiter les dépenses, que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses soient adoptés à la majorité des membres des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Les limites de montant arrêtées pour les dispositions relatives aux subventions ne seront pas atteintes du fait de la révision de la loi sur les denrées alimentaires: le projet n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

## **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Comme il est indiqué au ch. 3.1, la Confédération subventionnera à hauteur de 25 000 francs par an les laboratoires qui proposeront leurs services en tant que laboratoires de référence. Il n'est pas encore possible de prévoir l'ampleur des coûts supplémentaires dus à l'exploitation des laboratoires de référence qui incomberont aux cantons. Au cas où les contributions de la Confédération ne suffiraient pas à couvrir l'ensemble, la partie incombant aux cantons devrait néanmoins rester limitée.

Le financement du système d'information central tel qu'il est prévu à l'art. 63 sera pris en charge par la Confédération. Les cantons pourront s'en servir gratuitement. Par contre, ils devront garantir la protection des données sur le plan intercantonal et régler les accès en ligne. Ces activités supplémentaires ne devraient pas occasionner de coûts importants pour les cantons.

En résumé, on peut dire que la présente révision n'occasionnera pas de coûts supplémentaires importants pour les cantons et les communes. Ce serait le cas, par contre, si la Suisse – dans un deuxième temps – parvenait à conclure un accord sur les denrées alimentaires et les objets usuels avec l'UE. Les dépenses supplémentaires auraient toutefois pour corollaire une amélioration de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que d'importants avantages économiques pour la Suisse. Si un tel accord devait être conclu avec l'UE, les charges en résultant seraient présentées dans un message distinct.

## **3.3 Conséquences économiques**

### **3.3.1 Nécessité d'une action de l'Etat et actions possibles**

La révision de la LDAI s'impose, en premier lieu, parce que la Suisse souhaite maintenir l'équivalence avec le droit de l'UE, reconnue par la Commission européenne, de ses prescriptions d'hygiène relatives aux denrées alimentaires d'origine animale. Par ailleurs, une législation des denrées alimentaires adaptée au droit de l'UE permet d'éliminer toute entrave technique inutile au commerce de marchandises avec les Etats de l'UE et de l'EEE. De telles entraves provoquent une augmentation des prix et empêchent la Suisse d'abaisser son niveau des prix, déjà élevé, au niveau de celui des Etats voisins (cf. ch. 1.2.1 plus haut). La nécessité de la révision du droit alimentaire suisse s'impose aussi à cause de l'introduction unilatérale du principe du «Cassis de Dijon» (cf. ch. 1.3.1 et 1.3.6). La révision de la LDAI est enfin nécessaire parce que la Suisse souhaite participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE ainsi qu'au marché intérieur européen, ce qui implique qu'elle doit reprendre l'acquis communautaire en la matière.

### **3.3.2 Conséquences pour les différents groupes de la société**

La loi sur les denrées alimentaires a pour but de protéger les consommateurs. Pour ces derniers, la révision de la LDAI comporte des avantages, notamment sur le plan de la sécurité des denrées alimentaires et des produits. Contrairement au droit actuel, la nouvelle loi fixe expressément le principe de précaution. L'introduction de

l'interdiction de la tromperie pour les objets usuels et l'inclusion des eaux de douche et de baignade dans le champ d'application de la loi améliorent aussi le niveau de protection dans ces domaines. La suppression des entraves au commerce constitue également un avantage pour les consommateurs en ce sens qu'elle facilitera le commerce des marchandises avec l'UE et contribuera de ce fait à faire baisser les prix.

Le projet de loi n'impose guère d'obligations supplémentaires aux fabricants de denrées alimentaires et d'objets usuels. Certaines obligations prévues dans des ordonnances sont désormais introduites dans la loi. Par ailleurs, plusieurs compétences de réglementation sont attribuées au Conseil fédéral; il peut faire usage de ces compétences, mais n'en a pas l'obligation. La question de savoir s'il recourra à cette possibilité et comment il en fera usage est encore ouverte et dépendra notamment des négociations entre la Suisse et l'UE en vue d'un accord sur les denrées alimentaires. Les milieux concernés auront la possibilité de s'exprimer avant l'adoption des dispositions d'exécution correspondantes.

### **3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble**

Abstraction faite des dispositions d'exécution, les dispositions du présent projet de loi n'auront guère d'effets pour l'économie dans son ensemble. En revanche, le projet offrira un gros potentiel sur le plan économique lorsque le Conseil fédéral aura fait usage de ses compétences de réglementation. L'adaptation des prescriptions techniques suisses à celles de l'UE aura pour effet que les produits fabriqués conformément aux prescriptions communautaires pourront accéder au marché suisse beaucoup plus facilement. C'est d'autant plus important que 82 % des importations de la Suisse proviennent de l'UE. Par ailleurs, le projet de révision n'engendre aucune obligation nouvelle pour les acteurs économiques susceptible d'engendrer des conséquences financières.

Dans le contexte d'une possible suppression des contrôles à la frontière avec l'UE et d'une possible diminution, voire d'une suppression, des droits de douane et des restrictions quantitatives dans le cadre de l'OMC, la pression sur la concurrence et les possibilités d'exportation pourraient s'accroître. Dans la mesure où elle est renforcée par d'autres mesures de libéralisation, sur le plan tarifaire par exemple, la réduction des entraves techniques au commerce avec l'UE peut conduire à terme à intensifier la concurrence et à faire baisser les prix des denrées alimentaires. Si les produits en libre circulation dans l'UE peuvent également être distribués en Suisse, les obstacles à la mise sur le marché seront réduits pour les nouveaux fournisseurs, et l'intensité de la concurrence sera influencée positivement. Le nombre de concurrents constitue un facteur déterminant pour les prix. Dans une petite économie comme celle de la Suisse, ce nombre peut être augmenté de la façon la plus simple et la plus rapide par une ouverture transfrontalière.

### **3.3.4 Autres options possibles**

Si le projet d'adaptation de la loi sur les denrées alimentaires au droit de l'UE était abandonné, les entraves techniques au commerce existants persisteraient. Cela nuirait à la concurrence à l'intérieur du pays et augmenterait les coûts pour les

entrepreneurs et consommateurs. De même, cela empêcherait la conclusion d'un accord sur les denrées alimentaires et les objets usuels avec l'UE. Enfin, une participation de la Suisse aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE serait alors exclue.

### **3.3.5 Effets sur l'exécution**

La présente révision n'a pas de conséquences sur les compétences en matière d'exécution. Le système éprouvé qui est en place actuellement reste applicable. En raison des relations étroites entre la Suisse et l'UE, il faudra toutefois que les offices fédéraux chargés de la surveillance de l'exécution veillent de plus en plus à ce que l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires obéisse à des critères uniformisés à l'échelle nationale. Si la Suisse devait participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE, ils devraient veiller également à ce que les décisions rendues dans ce cadre puissent être mises en œuvre en temps utile en Suisse.

## **4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier**

Un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007–2011<sup>120</sup> et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 relatif à ce même programme de législature<sup>121</sup>. Dans ce même message, il est relevé qu'une révision totale de la loi sur les denrées alimentaires apparaît incontournable dans la perspective d'un accord de libre-échange. Et quand bien même cet accord n'aboutirait pas, il serait indispensable d'aligner le plus possible le droit suisse des denrées alimentaires et des objets usuels sur celui de l'UE et, partant, de réviser la LDAI dans sa totalité.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Selon l'*art. 118, al. 2*, Cst., la Confédération légifère sur «l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé». La Confédération dispose donc d'une compétence législative étendue dans ce domaine.

En matière de protection de la santé, la LDAI modifiée englobera aussi les eaux de douche et de baignade. Au cours des 20 dernières années, les cas de légionellose survenus dans des systèmes de douche mal entretenus se sont multipliés. Ils peuvent mener au décès des personnes atteintes. Par ailleurs, les autorités cantonales d'exécution exigent depuis un certain temps déjà des bases uniformisées pour le

<sup>120</sup> FF 2008 692 713

<sup>121</sup> FF 2008 7751

contrôle des piscines. Le présent projet de loi en tient compte. Les eaux de surface naturelles (rivières et lacs) n'entrent pas dans son champ d'application.

Le but de la LDAI est non seulement de protéger les consommateurs contre des denrées alimentaires et des objets usuels qui pourraient mettre leur santé en danger, mais aussi de les protéger contre la tromperie. L'interdiction de la tromperie sera donc étendue à certains objets usuels. La base constitutionnelle correspondante se trouve à l'*art. 97, al. 1, Cst.* Par ailleurs, les prescriptions destinées à protéger les consommateurs contre des informations fallacieuses qui pourraient conduire à une atteinte à la santé (par ex. indication, pour une crème solaire, d'un facteur de protection plus élevé que le facteur de protection réel) peuvent se fonder elles aussi directement sur l'*art. 118, al. 2, Cst.*

L'*art. 105 Cst.* (alcool) faisait déjà partie des bases constitutionnelles de la LDAI. Le projet maintient cette base juridique.

## **5.2                                   Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

### **5.2.1                                 Union européenne**

La révision totale de la LDAI doit permettre à la Suisse d'importer ou d'exporter des denrées alimentaires et des objets usuels sans obstacles douaniers ni entraves au commerce et de participer aux systèmes de sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'UE. La réalisation de ces objectifs dépend de la suite des négociations avec l'UE. Si ces négociations sont fructueuses, on peut imaginer que la réglementation actuelle relative aux denrées alimentaires d'origine animale, pour lesquelles les contrôles frontaliers ont été supprimés le 1<sup>er</sup> janvier 2009, sera étendue à l'ensemble des denrées alimentaires et des objets usuels. En contrepartie, la Suisse devrait garantir que les denrées alimentaires et les objets usuels en provenance d'Etats tiers qui sont introduits dans notre pays par le biais des aéroports de Genève et de Zurich correspondent autant que possible au droit de l'UE.

Lors de la révision totale des ordonnances dans le domaine des denrées alimentaires en 2005, on a constaté qu'une révision de la loi était nécessaire pour permettre une meilleure adaptation du droit suisse au droit de l'UE. Il existe des différences entre la Suisse et l'UE qui ne peuvent être supprimées que par des modifications de la loi. La plus évidente a trait à la définition même de la notion de denrée alimentaire, qui est actuellement très différente de celle du droit de l'UE. Le présent projet de loi élimine ces différences.

### **5.2.2                                 Codex Alimentarius**

Comme le mentionne le ch. 1.1.2.4, les normes du *Codex Alimentarius* n'ont aucun caractère contraignant. Cependant, le droit en vigueur impose déjà au Conseil fédéral de tenir compte des recommandations internationales lorsqu'il édicte des dispositions d'exécution (art. 38, al. 1, LDAI). Le présent projet de révision maintient ce principe (art. 45, al. 1, P-LDAI). Les normes du *Codex Alimentarius* sont importantes pour le droit suisse des denrées alimentaires, particulièrement dans les domaines pour lesquels le droit de l'UE n'est pas harmonisé. Comme les principes de sécurité

des denrées alimentaires ont été harmonisés dans le règlement (CE) n° 178/2002, cela concerne surtout les aspects techniques, qui doivent être réglés par voie d'ordonnance.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet ne contient que les dispositions les plus importantes du droit des denrées alimentaires ainsi que les droits et obligations des consommateurs et des fabricants de denrées alimentaires. Ces dispositions doivent donc être édictées selon la procédure législative normale.

### **5.4 Délégation de compétences législatives**

Afin que le droit suisse des denrées alimentaires puisse être adapté de manière rapide et efficace au droit international en cas de besoin, le projet de loi prévoit de nombreuses délégations de compétences. C'est la seule manière d'assurer assez rapidement la transposition de prescriptions souvent très détaillées dans le droit suisse.

Les normes de délégation du projet modifient ou complètent celles du droit en vigueur dans les domaines ci-après.

#### *Art. 7 à 10 et 15 P-LDAI*

Ces articles constituent la base légale des dispositions sur la sécurité des denrées alimentaires et des produits de l'ODAIUO qui, de son côté, délègue de nombreux détails au département. C'est notamment sur cette base qu'ont été édictées l'ordonnance sur l'hygiène<sup>122</sup>, l'ordonnance du DFI du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants<sup>123</sup>, l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les objets et matériaux<sup>124</sup> et l'ordonnance du DFI du 23 novembre 1995 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires<sup>125</sup>.

#### *Art. 11 P-LDAI*

La procédure d'autorisation et l'obligation de notifier constituent des éléments essentiels du droit de l'UE. La réglementation des exceptions est déléguée au Conseil fédéral. Pour ce faire, il s'inspirera du droit européen.

#### *Art. 12 P-LDAI*

Le Conseil fédéral peut également fixer des exceptions en matière d'étiquetage.

<sup>122</sup> RS 817.024.1

<sup>123</sup> RS 817.021.23

<sup>124</sup> RS 817.023.21

<sup>125</sup> RS 817.025.21

*Art. 13 P-LDAI*

Cette disposition constitue la base légale pour toutes les prescriptions relatives à l'étiquetage; les principes sont fixés dans l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels<sup>126</sup> et les détails dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires<sup>127</sup>.

*Art. 14 P-LDAI*

Cette disposition attribue au Conseil fédéral la compétence de restreindre la publicité pour les boissons alcooliques qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans.

*Art. 16 P-LDAI*

Cette disposition donne pouvoir au Conseil fédéral de fixer des exigences en matière d'étiquetage des objets usuels et de publicité en faveur de ces objets.

*Art. 20 P-LDAI*

Les dispositions mettant en œuvre la délégation de compétences de cet article reposent largement sur les connaissances scientifiques obtenues dans le cadre du Codex Alimentarius ou dégagées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

*Art. 26 P-LDAI*

L'autocontrôle au sens de cet article constitue une disposition centrale pour un droit des denrées alimentaires moderne. Là aussi, les obligations précises qui en découlent doivent être déterminées par le Conseil fédéral.

*Art. 31 et 32 P-LDAI*

Dans ces dispositions, le législateur attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer le contrôle cantonal des denrées alimentaires effectué conformément au règlement (CE) n° 882/2004.

*Art. 33 P-LDAI*

Cet article donne pouvoir au Conseil fédéral de réglementer dans le détail l'évaluation de la conformité des entreprises du secteur alimentaire. Le Conseil fédéral a par ailleurs la compétence de fixer le seuil à partir duquel les autorités d'exécution doivent rembourser les échantillons de marchandises.

*Art. 43 P-LDAI*

La délégation prévue à l'art. 43 a pour but d'assurer une coordination des différents contrôles, afin d'éviter que certaines entreprises ne soient contrôlées pour des aspects semblables par trois organes différents dans un laps de temps réduit.

<sup>126</sup> RS 817.02

<sup>127</sup> RS 817.022.21

*Art. 46 P-LDAI*

Cette disposition délègue au Conseil fédéral le pouvoir de conclure, dans les limites de ses compétences, des accords internationaux sur la participation de la Suisse à des systèmes internationaux visant à garantir la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. Par ailleurs, il pourra reconnaître des services de contrôle, des déclarations et des certificats de conformité étrangers, de même que des essais, des inspections, des évaluations de conformité effectués ou des autorisations données à l'étranger.

*Art. 53 et 54 P-LDAI*

Aux termes de ces articles, le Conseil fédéral devra fixer les exigences professionnelles auxquelles doit satisfaire le personnel des différents organes d'exécution, définir les formations et les diplômes ou titres de fin d'études requis pour assumer des tâches d'exécution selon cette loi dans le cadre d'une fonction officielle et réglementer l'organisation des examens des organes d'exécution.

*Art. 59 P-LDAI*

Cette disposition donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir d'autres émoluments et lui impose de réglementer dans le détail la perception d'émoluments.

*Art. 60 à 63 P-LDAI*

Ces articles exigent du Conseil fédéral qu'il réglemente dans le détail le traitement et l'échange de données personnelles et de données d'exécution et qu'il édicte des dispositions complémentaires en matière de protection des données.

## Répertoire des actes européens cités

Règlement (CE) n° 178/2002	Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L31 du 1.2.2002, p. 1
Règlement (CE) n° 1935/2004	Règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE, JO L 338 du 13.11.2004, p. 4
Règlement (CEE) n° 2377/90	Règlement (CEE) n° 2377/90 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JO L 224 du 18.8.1990, p. 1
Règlement (CE) n° 852/2004	Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1
Règlement (CE) n° 853/2004	Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, JO L 139 du 30.4.2004, p. 55
Règlement (CE) n° 854/2004	Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JO L 139 du 30.4.2004, p. 206
Règlement (CE) n° 1924/2006	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, JO L 404 du 30.12.2006, p. 9
Règlement (CE) n° 1881/2006	Règlement (CE) n° 1881/2006 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires
Règlement (CE) n° 882/2004	Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, JO L 165 du 30.4.2004, p. 1

Règlement (CE) 258/97	Règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires
Directive 2001/95/CE	Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L 11 du 15.1.2002, p. 4
Directive 2000/13/CE	Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JO L 109 du 6.5.2000, p. 29.
Directive 2001/83/CE	Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, JO L311 du 28.11.2009, o. 67, dans la version de l'art. 1, cg. 2 de la directive 2004/27/CE, JO L 136 du 30.4.2004, p. 34
Directive 98/83/CE	Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JO L 330 du 5.12.1998, p. 32.
Directive 76/160/CEE	Directive du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, JO L 31 du 5.2.1976, p. 1
Directive 76/768/CEE	Directive du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques, JO L 262 du 27.9.1976, p. 169

