

18.xxx

Rapport explicatif sur la modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce : procédure de notification (projet mis en consultation)

du ...

Projet du 8. Décembre 2017

Condensé

La présente modification de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce remplace la procédure d'autorisation régissant la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon » par une procédure de notification.

Afin de simplifier la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon », le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, dans le contexte de la discussion sur l'îlot suisse de cherté, de lui soumettre d'ici à la fin de 2017, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur, un projet de consultation en vue d'introduire un régime de notification remplaçant la procédure d'autorisation applicable jusqu'à présent pour la mise sur le marché de denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon ». La disposition de la LETC relative aux exigences linguistiques applicables aux mises en garde est dans le même temps adaptée à la nouvelle législation sur les denrées alimentaires.

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Compte tenu du niveau élevé des prix en Suisse, l'élimination des entraves au commerce revête une importance cruciale. Dans son rapport du 22 juin 2016 « Entraves aux importations parallèles »¹, le Conseil fédéral a pointé les obstacles actuels aux importations parallèles² dans le contexte de l'îlot suisse de cherté. Ce rapport met en lumière les facteurs qui contribuent à rendre certains produits beaucoup plus chers en Suisse qu'à l'étranger, et propose des mesures pour faciliter les échanges en général.

Les obstacles techniques au commerce prenant la forme de prescriptions techniques différentes, de procédures d'homologation ou d'une non-reconnaissance des évaluations de conformité étrangères constituent l'un de ces facteurs. Pour tenter d'infléchir ce facteur hausser, le Parlement a mis en route en 2005, entre autres mesures, l'introduction en Suisse du principe « Cassis de Dijon »³, lequel est entré en vigueur en 2010. Ce principe dispose que les produits qui ne remplissent pas ou pas entièrement les prescriptions techniques suisses, mais qui sont conformes à celles de l'Union européenne (UE) ou d'un État membre de l'UE ou de l'EEE⁴ et y circulent légalement, peuvent également être mis sur le marché en Suisse sans examen ni preuve supplémentaires (art. 16a, al. 1, LETC). Les denrées alimentaires sont soumises à une réglementation spéciale, à savoir l'autorisation de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) avant toute mise sur le marché (art. 16c LETC). L'autorisation, qui est octroyée dans les 60 jours sous la forme d'une décision de portée générale, s'applique également aux denrées alimentaires similaires. Les autres producteurs peuvent s'appuyer sur cette décision et n'ont pas à présenter de demande d'autorisation. La requérante ou le requérant doit prouver que la denrée alimentaire répond aux prescriptions techniques de l'UE ou d'un État membre de l'UE ou de l'EEE, et établir de manière crédible qu'elle y est légalement sur le marché. En outre, aucun intérêt public prépondérant ne doit être menacé (art. 16d LETC). Une autorisation délivrée est valable pour des denrées alimentaires similaires, c'est-à-dire que d'autres importateurs et producteurs peuvent s'appuyer sur cette même décision de portée générale, sans déposer eux-mêmes une demande d'autorisation.

Entre l'introduction du principe « Cassis de Dijon » en 2010 et le mois d'avril 2017, l'OSAV a traité 186 demandes d'autorisation au total. 30 % d'entre elles ont donné lieu à une autorisation et 20 % à un refus. Soit il n'est pas entré en matière pour la moitié res-

¹ Ce rapport a été rédigé en réponse au postulat 14.3014 CER-CN intitulé « Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit ».

² Par importations parallèles, le rapport « Entraves aux importations parallèles » entend les importations de biens contournant la structure de distribution prévue ou organisée par le fabricant.

³ Les produits commercialisés légalement dans l'UE ou l'EEE peuvent en principe circuler librement en Suisse aussi, sans contrôle préalable.

⁴ Espace économique européen

tante, soit ces demandes ont été retirées. Il n'est pas entré en matière concernant 22 demandes, soit parce que le produit satisfaisait aux prescriptions suisses, soit parce qu'une décision de portée générale existait déjà ou que la demande était incomplète. Les motifs de rejet des demandes sont multiples : 38 % des demandes transmises ont été retirées avant que la décision soit prise.

Afin de simplifier l'importation et la production de denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon », le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de lui soumettre d'ici à la fin de 2017, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), un projet de consultation en vue de remplacer le régime de l'autorisation applicable jusqu'à présent pour la mise sur le marché de denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon » par une procédure de notification⁵.

Par ailleurs, la mise sur le marché des denrées alimentaires sera facilitée par une adaptation des exigences linguistiques, qui intervient suite à la révision récente de la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Cette dernière est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Les exigences linguistiques relatives aux indications figurant sur les denrées alimentaires et les objets usuels préemballés ont été adaptées à cette occasion : il suffit en principe que les avertissements soient rédigés dans une langue officielle, mais ils peuvent être rédigés dans une langue non officielle (art. 36, al. 2, let. c, et 47, al. 2, let. c, de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels, ODAIOUs ; RS 817.02). L'art. 16e, al. 1, let. b, et al. 2, LETC exige cependant, dans son libellé actuel, une langue officielle au moins (éventuellement celle du lieu où le produit est mis sur le marché) pour les mises en garde et les précautions d'emploi. Les dispositions de la LETC réglant la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions techniques étrangères priment les dispositions sectorielles correspondantes. En l'absence d'adaptation de la LETC, ce principe aurait pour conséquence que l'exigence linguistique sur la denrée alimentaire ne s'appliquerait pas aux denrées alimentaires et aux objets usuels mis sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon » est plus stricte que pour les denrées alimentaires qui sont mises sur le marché selon la législation suisse sur les denrées alimentaires. C'est pourquoi l'art. 16e, al. 2 let. b, LETC sera adapté aux prescriptions du nouveau droit sur les denrées alimentaires.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Procédure de notification

En vertu du principe « Cassis de Dijon », des produits peuvent être mis sur le marché en Suisse sans examen ni preuve supplémentaire s'ils sont conformes aux prescriptions techniques de l'UE et, lorsque le droit de l'UE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, s'ils sont conformes aux prescriptions techniques d'un État membre de l'UE ou de l'EEE et y circulent légalement. Les denrées alimentaires sont en

⁵ Cf. mesure 8 des actions possibles du rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2016 « Entraves aux importations parallèles ».

autre soumises au régime de l'autorisation (voir ch. 1.1. Contexte), qu'il est prévu de remplacer par une obligation de notification.

Dans la procédure de notifications proposée, l'importateur ou le producteur qui souhaite mettre une denrée alimentaire sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon » doit notifier à l'OSAV, avant la mise sur le marché, son adresse, la dénomination spécifique de la denrée alimentaire, une illustration de celle-ci, l'origine des prescriptions selon lesquelles le produit a été fabriqué (UE ou État membre de l'UE/EEE), ainsi que le code article international (Global Trade Item Number, GTIN ; EAN jusqu'en 2009) du produit. Le GTIN est un numéro d'identification international unique qui permet d'identifier de manière univoque les produits de chaque producteur partout dans le monde⁶.

La procédure de notification est voulue la plus simple possible pour toutes les personnes concernées (auteurs de la notification, autorités) : la notification sera effectuée à l'aide d'une application web sur le site internet de l'OSAV, qui liste les denrées alimentaires notifiées dans une base de données. L'application web sera corrélée avec une base de données existante contenant les GTIN ainsi que d'autres informations nécessaires à la notification, notamment l'adresse du fabricant, la dénomination spécifique et une illustration du produit. Dans le cadre de la procédure de notification à l'OSAV, le producteur n'aura donc plus qu'à entrer le GTIN du produit en question et à déclarer le pays selon les prescriptions techniques duquel le produit est fabriqué. Il devra en outre confirmer d'un simple clic qu'il connaît les prescriptions techniques étrangères et peut les fournir sur demande. Les importateurs doivent de plus saisir leur adresse, car (contrairement à l'adresse du producteur) elle ne figure pas dans la base de données mentionnée.

Avant de mettre sur le marché en Suisse une denrée alimentaire selon le principe « Cassis de Dijon », chaque importateur ou producteur est soumis à l'obligation de notification. À la différence de la décision de portée générale applicable jusqu'à présent, les importateurs et les producteurs ne peuvent pas se fonder sur une éventuelle notification du premier importateur ou producteur. Ils doivent effectuer pour leur compte la notification demandée par l'OSAV, même s'il s'agit de denrées alimentaires identiques. La charge liée à cette notification est faible. En revanche, une denrée alimentaire notifiée par un importateur ou un producteur n'aura pas à l'être de nouveau par les intermédiaires ou les détaillants.

Il n'est pas pertinent de calquer le système de notification sur la procédure d'autorisation, laquelle prévoit que les importateurs et les producteurs peuvent se fonder sur la déclaration initiale éventuelle d'un autre importateur ou producteur et ne sont pas tenus d'annoncer eux-mêmes s'ils importent ou produisent des denrées alimentaires identiques. La notification des denrées alimentaires, qui sont importées ou produites selon le principe « Cassis de Dijon », par tous les importateurs et producteurs sert la traçabilité selon la législation sur les denrées alimentaires (art. 28 de la loi sur les denrées alimentaires). En revanche, la charge pour véri-

⁶ L'association Global Standards One (GS1) gère et attribue les GTIN au niveau mondial. GS1 est une organisation de droit privé (en Suisse, une association) qui élabore des normes mondiales visant à améliorer les chaînes de valeur. Dans le commerce de détail, le taux de pénétration du marché des GTIN à l'échelle mondiale est supérieur à 90 %.

fier si une denrée alimentaire a déjà été notifiée serait à peine inférieure à celle consacrée à la notification.

Les décisions de portée générale (autorisations) en vigueur au moment de l'introduction du système de notification deviennent caduques aussitôt que la procédure de notification entre en vigueur. Les denrées alimentaires autorisées sous le régime applicable jusqu'à présent et qui sont encore sur le marché doivent également être notifiées. Pour la notification de ces dernières, un délai transitoire d'une année est prévu après l'entrée en vigueur de la procédure de notification, délai pendant lequel ces denrées alimentaires doivent être notifiées.

Pour que la base de données ne contienne pas de données obsolètes, les notifications devront être renouvelées tous les ans. Afin de faciliter le renouvellement des notifications périodiques par les utilisateurs, le système avertira automatiquement les producteurs et les importateurs de l'expiration des notifications.

L'exclusion du principe « Cassis de Dijon » de certains produits agricoles (tels que les produits de montagne et d'alpage ou les produits biologiques), qui est régie par l'art. 10a OP-PEtr (Ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères, RS 946.513.8), reste garantie. L'article sera adapté en fonction du système de notification.

1.2.2 L'exigence linguistique relative aux avertissements

Depuis la révision du droit des denrées alimentaires et des objets usuels (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2017), il suffit aux termes des art. 36, al. 2, let. c, et 47, al. 2, let. c, ODAIOUs que les indications (informations sur les produits et avertissements figurant sur les denrées alimentaires et objets usuels préemballés) soient rédigées dans une langue officielle de la Confédération. Elles peuvent exceptionnellement être rédigées dans une autre langue si on peut admettre que le consommateur est suffisamment informé sur la denrée alimentaire et ne peut être induit en erreur.

Dans son libellé actuel (art. 16e, al. 1, let. c, et al. 2), la LETC prévoit que peuvent être requises plus d'une langue officielle pour les mises en garde et les précautions d'emploi, mais au minimum la langue officielle du lieu où le produit est mis sur le marché. En vertu de l'art. 2, al. 2, 2^e phrase, LETC, l'art. 16e, al. 1 et 2, LETC priment l'art. 36, al. 2, let.c et l'art. 47 al. 2, let.c ODAIOUs. Partant, les exigences linguistiques applicables aux mises en garde en vertu du nouveau droit sur les denrées alimentaires pour les denrées alimentaires et les objets usuels qui correspondent aux prescriptions suisses sont moins contraignantes que celles applicables aux denrées alimentaires et objets usuels mis sur le marché suisse conformément au principe « Cassis de Dijon ». La présente modification harmonise l'exigence linguistique relative aux avertissements figurant sur les denrées alimentaires et objets usuels en vertu de la LETC avec celle prévue aux art. 36, al. 2, let. c, et 47 al. 2, let. c, ODAIOUs. La LETC opérant, contrairement à la législation sur les denrées alimentaires, une distinction entre les mises en garde et les précautions d'emploi, l'adaptation se limite aux mises en garde de la LETC.

Par le biais de cette adaptation, les prescriptions relatives aux mises en garde figurant sur les denrées alimentaires et les objets usuels seront donc les mêmes au titre de la LETC et de la législation sur les denrées alimentaires.

1.3 Motivation et appréciation de la solution proposée

1.3.1 Motivation

Le régime actuel de l'autorisation des denrées alimentaires fait que, malgré l'application du principe « Cassis de Dijon », il subsiste une procédure d'autorisation et d'examen, et donc une entrave au commerce, dans un domaine important⁷. Ceci rend l'importation de ces produits plus difficile et plus coûteuse, et peut dissuader les fournisseurs de commercialiser de nouveaux produits en Suisse. Depuis l'introduction du régime de l'autorisation en juillet 2010, le nombre des autorisations a fortement diminué. Alors que les deux premières années (2010 et 2011), la moyenne était de 50 demandes par an, ce nombre est passé à 10 par an ces deux dernières années (2015 et 2016).

L'introduction d'une obligation de notification pour la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon » à la place de l'obligation d'autorisation applicable jusqu'à présent, doit faciliter l'accès au marché des denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse en vertu du principe « Cassis de Dijon » et réduire ainsi une entrave au commerce. La base de données relative aux notifications doit être accessible au public, afin de faciliter la vue d'ensemble des denrées alimentaires mises sur le marché en vertu du principe « Cassis de Dijon » aussi bien pour les consommateurs que pour les autorités cantonales. Aujourd'hui, avec le principe des décisions de portée générale, ceci n'est donné que de manière restreinte.

1.3.2 Appréciation

La procédure de notification digitalisée vise à réduire la charge administrative grevant la mise sur le marché des denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon », augmentant ainsi la diversité des produits et renforçant la concurrence⁸.

Selon une étude sur les coûts économiques d'une sélection d'exceptions au principe « Cassis de Dijon »⁹ les obstacles techniques au commerce favorisent la segmentation des marchés. Faciliter les importations parallèles est par conséquent un moyen approprié pour augmenter la diversité des produits et renforcer la concurrence. Il devient alors plus difficile pour les fournisseurs étrangers de tirer profit du pouvoir d'achat relativement élevé des consommateurs suisses. Globalement, il y a lieu de penser que la pression sur les prix se renforce. Le recours à des procédures simplifiées et plus rapides pour la mise sur le marché de produits réduit les coûts commerciaux et permet des gains d'efficacité, ce qui contribue

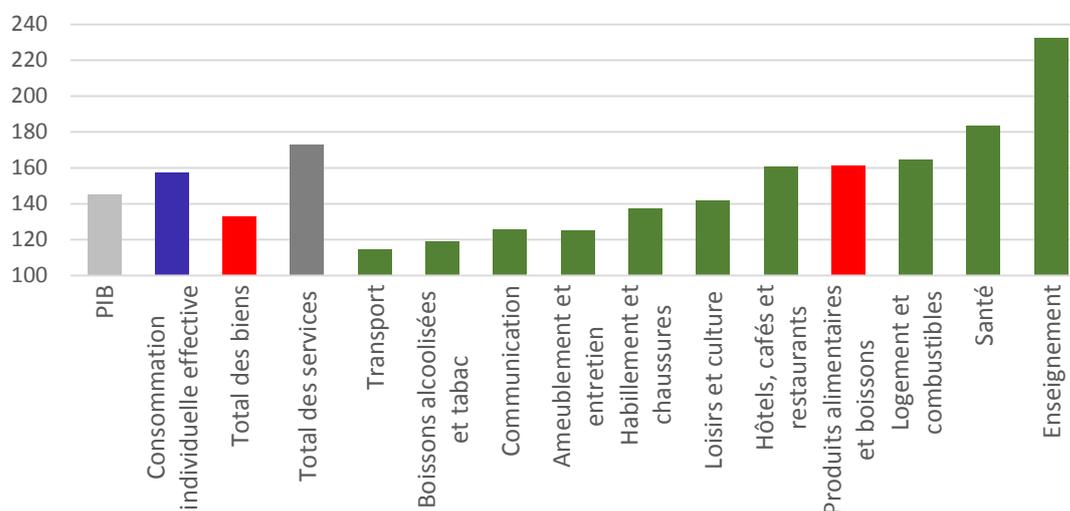
⁷ Les ménages suisses ont dépensé au total 30 milliards de francs pour des denrées alimentaires et des boissons non alcoolisées.

⁸ IWSB (2017) *Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips*.

⁹ IWSB (2017) *Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips*.

à augmenter la productivité aussi bien des importateurs que des producteurs suisses sur les marchés indigène et de l'UE. De plus, la baisse des coûts commerciaux devrait se répercuter, du moins en partie, sur les prix à la consommation. Compte tenu du petit nombre d'autorisations délivrées jusqu'à présent, il est difficile d'évaluer l'impact sur les prix. La grande différence de prix existant entre la Suisse et les autres pays – en moyenne 60 % par rapport aux pays de l'UE-15 – pour les denrées alimentaires est due à divers obstacles au commerce tarifaires et non tarifaires. Il y a par conséquent lieu d'agir sur plusieurs leviers. Les mesures individuelles telles que l'introduction proposée de l'obligation de notification ne peuvent dès lors avoir d'effet que sur une partie de cette différence. Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce qu'une procédure de notification simple puisse diminuer les coûts commerciaux, augmenter la diversité des produits et renforcer la concurrence¹⁰.

Figure 1 – Prix en Suisse par rapport à l'UE, 2016 (UE-15 = 100)



Source : Eurostat

L'obligation de notification proposée renforce par ailleurs la surveillance du marché pour les denrées alimentaires mises sur le marché en vertu du principe « Cassis de Dijon », car, contrairement au régime de l'autorisation applicable jusqu'à présent, tous les importateurs et fabricants de produits mis sur le marché en Suisse en vertu dudit principe seront astreints à cette obligation. Le fait que les informations sur les denrées alimentaires notifiées soit accessible au public améliorera la transparence, tant pour les autorités de surveillance du marché que pour les consommateurs.

L'évolution du droit des denrées alimentaires et du comportement des consommatrices et des consommateurs appelle également une simplification de la procédure d'accès au marché pour les denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon ». La révision récente du droit des denrées alimentaires et objets usuels a permis de rapprocher dans une large

¹⁰ IWSB (2017) *Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips*.

mesure les prescriptions suisses en matière de denrées alimentaires des prescriptions harmonisées de l'UE. Depuis, les différences entre les denrées alimentaires de l'UE et de la Suisse se sont nettement amenuisées. Ainsi, le système d'autorisation actuel pour les denrées alimentaires selon le principe « Cassis de Dijon » n'est plus proportionné.

En outre, le principe dit « de la liste positive » a été écarté lors de la révision susmentionnée. Auparavant, le droit interdisait les denrées alimentaires qui n'étaient pas expressément autorisées. Le nouveau droit autorise ce qui n'est pas expressément interdit et qui est sûr. Le passage du régime de l'autorisation à une procédure de notification pour l'application du principe « Cassis de Dijon » dans le domaine des denrées alimentaires s'inscrit dans cette même logique.

L'hypothèse qui sous-tend le régime de l'autorisation actuel est que la sécurité et la qualité des denrées alimentaires qui sont autorisées dans l'UE pourraient être insuffisantes pour les consommateurs suisses. Cette conception ne tient plus, pour les raisons suivantes :

- Le nouveau droit des denrées alimentaires, en vigueur depuis 2017, a conduit à un large rapprochement des prescriptions suisses avec celles de l'UE. Partant, il est possible de renoncer à la délivrance d'une autorisation ou à l'examen des demandes sans que la sécurité alimentaire en pâtisse. La licéité des produits mis sur le marché en vertu du principe « Cassis de Dijon » est examinée, comme pour toutes les autres denrées alimentaires, dans le cadre de la surveillance habituelle du marché.
- L'évolution du tourisme d'achat montre que les consommateurs suisses ne considèrent pas les denrées alimentaires admises dans l'UE comme étant qualitativement insuffisantes. En 2016, le tourisme d'achat des consommatrices et consommateurs suisses a été évalué à quelque 10 milliards de francs, ce qui équivaut à environ 10 % du chiffre d'affaires du commerce de détail en Suisse¹¹. Selon une étude de l'Université de St-Gall, la perte estimée du secteur alimentaire en raison du tourisme d'achat s'élevait à 2,79 milliards de francs en 2015¹². Près de 50 % des touristes d'achat suisses interrogés déclaraient se rendre plus de quatre fois par année à l'étranger pour y acheter des denrées alimentaires. Selon l'étude de 2015 sur le tourisme d'achat de la *Gesellschaft für Konsumforschung* (GfK), les denrées alimentaires achetées à l'étranger représentent un montant de 2,41 milliards par an, sur un total de dépenses pour les denrées alimentaires en Suisse de 9,3 milliards de francs¹³.
- Enfin, il est également judicieux, dans la logique de la stratégie de la cyberadministration, de remplacer la procédure d'autorisation actuelle, avec des formulaires papier, par une procédure administrative de notification électronique simple. Ces der-

¹¹ Credit Suisse, Retail Outlook 2017, *le commerce de détail suisse en mutation*, janvier 2017.

¹² Rudolph T., Nagengast L. et Nitsch F., 2015, *Einkaufstourismus Schweiz 2015, Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus*, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St.-Gall.

¹³ GfK, 2016, Achats à l'étranger en 2015, Rapport final

(http://www.igdhs.ch/sites/default/files/uploads/f_2016_02_18_externer_charts_gfk_ig_dhs_2015.pdf)

nières années, un nombre croissant de données et de processus ont été numérisés dans les entreprises comme dans l'administration fédérale. La procédure d'autorisation qui a cours aujourd'hui fait toutefois appel au support papier. C'est pourquoi le passage à une procédure de notification électronique permettrait de saisir l'occasion de la digitalisation dans ce domaine et serait plus conforme aux exigences du moment.

2 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule de la LETC renvoie encore à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). Il faut donc l'adapter aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.). Les art. 95 et 123 Cst. correspondent aux art. 31^{bis}, al. 1 et 2, et 64^{bis}, aCst.

Art. 16c, al. 1, 2 et 3

L'al. 1 prévoit que l'importateur ou le producteur qui entend mettre sur le marché une denrée alimentaire en Suisse en vertu du principe « Cassis de Dijon » conformément à l'article 16a, al. 1, LETC, le notifie à l'OSAV avant la première mise sur le marché. À la différence de la règle actuelle selon laquelle des denrées alimentaires « similaires » peuvent se fonder sur une décision de portée générale existante pour être mises sur le marché en Suisse, tous les producteurs et importateurs devront déclarer les denrées alimentaires qu'ils mettent sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon », même si ces denrées alimentaires ont déjà été déclarées par un autre importateur ou producteur. Pour éviter que chaque point de vente doive procéder à une notification, l'obligation de notification est limitée aux producteurs et aux importateurs.

L'expiration de la notification au bout d'un an, prévue à l'al. 2, garantit que la liste (base de données) de l'OSAV ne contiendra que les denrées alimentaires qui se trouvent actuellement sur le marché. Cela signifie que la notification doit être renouvelée si la denrée alimentaire est encore sur le marché. Un rappel est envoyé automatiquement par le système aux personnes concernées par la notification avant l'expiration du délai annuel.

Aux termes de l'al. 3, le Conseil fédéral détermine les données à notifier (voir ch. 1.2.1 ci-dessus).

Art. 16e, al. 2, let. a et b

Depuis le 1^{er} mai 2017, le droit des denrées alimentaires n'exige plus de faire figurer sur les denrées alimentaires et objets usuels préemballés de mises en garde rédigées dans les trois langues officielles. Comme pour les autres marquages, la législation sur les denrées alimentaires révisée requiert seulement une langue officielle. À titre exceptionnel, il est possible de rédiger la mise en garde dans une autre langue si on peut admettre que les consommatrices et consommateurs en Suisse sont suffisamment informés et ne peuvent être induits en erreur (art. 36, al. 2, let. c, et 47, al. 2, let. c, ODAIOUs). L'al. 2, let. b, intègre ces modifications

dans la LETC. L'ancien al. 2 est déplacé à la let. a, de l'al. 2.

Comme indiqué dans les commentaires relatifs à l'ODAIOUS¹⁴, il y a lieu de souligner que la déclaration dans une langue officielle constitue une exigence minimale. Celui qui met sur le marché est responsable d'indiquer ou non les mises en garde dans plusieurs langues et, en particulier, celle du lieu où la denrée alimentaire ou l'objet usuel est mis(e) sur le marché, notamment dans l'hypothèse d'une éventuelle responsabilité du fait des produits, que le respect de l'exigence minimale à lui seul n'exclut pas.

Art. 20, al. 6

L'art. 20 al. 6 règle la révocation de l'autorisation des denrées alimentaires (qui a été délivrée sous forme d'une décision de portée générale), qui sont mises sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon ». Avec l'introduction de la procédure de notification, il n'y aura plus d'autorisations délivrées, donc la nécessité de pouvoir les révoquer tombe. L'art. 20 al. 6 peut dès lors être supprimé.

Comme l'OSAV est, en vertu de l'art. 20 al. 4, LETC, l'organe d'exécution pour les denrées alimentaires et les objets usuels aussi bien importés que fabriqués en Suisse, il a comme auparavant sur la base de cette disposition la possibilité de rendre des décisions de portée générale et de prendre des mesures au sens de l'art. 19 al. 4, LETC.

Art. 28a

Dans son nouveau libellé, l'art. 28a LETC stipule que l'omission de notification visée à l'art. 16c est punie d'une amende.

Art. 31, al. 2, let. b

La let. b stipule qu'à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification de loi, l'OSAV tient la liste des denrées alimentaires notifiées conformément au nouvel art. 16c.

Art. 31a

Jusqu'ici, la mise sur le marché de denrées alimentaires en Suisse selon le principe « Cassis de Dijon » se fondait sur une décision de portée générale. Il conviendra, à la suite de la modification législative, de notifier également les denrées alimentaires qui font l'objet d'une décision de portée générale sous l'ancien système d'autorisation (pour autant qu'elles soient encore sur le marché), ceci afin de respecter le principe d'égalité de traitement. Un délai transitoire d'un an s'applique pour permettre aux responsables de la mise sur le marché de disposer de suffisamment de temps pour introduire la notification dans le système après la modification de la loi.

¹⁴ Commentaires relatifs à l'ODAIOUS, p. 12, <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/gesetzgebung-lme.html>, page consultée le 14 août 2017.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

L'introduction du système de notification entraîne des dépenses uniques pour la Confédération liées au développement de la base de données, à la configuration de l'accès internet et à la programmation des interfaces de la base de données sur les produits existante, ainsi que des coûts d'exploitation annuels. Les coûts ne sont pas connus en détail. Selon les projections actuelles, les coûts de réalisation peuvent être estimés entre 400 000 et 800 000 francs, et les coûts d'exploitation annuels entre 40 000 et 80 000 francs. Le montant des coûts et de leur financement sera clarifié plus en détail au cours de l'élaboration du message.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les ressources humaines pour la mise en œuvre de la procédure de notification sont disponibles. Les dépenses de personnel de la Confédération relatives à la gestion du système de notification peuvent être couvertes par les ressources libérées par l'abandon du régime de l'autorisation. Le DFI (OSAV) vérifiera encore une fois la situation des ressources selon les nouvelles tâches et les tâches qui sont appelées à disparaître et soumettra les résultats de ces clarifications au Conseil fédéral dans le cadre de l'élaboration du message également.

Dès que le système de notification sera opérationnel, l'administration exploitera la base de données des denrées alimentaires notifiées mais cessera d'évaluer les nouvelles demandes d'autorisation. L'administration continuera d'avoir pour tâche centrale de répondre aux demandes provenant de l'exécution et des milieux économiques. L'obligation de notification concerne un cercle de personnes plus large qu'aujourd'hui, étant donné que tous les producteurs et les importateurs devront notifier et qu'il ne suffira plus qu'un seul responsable de la mise sur le marché demande une autorisation. Cette nouvelle donne peut doper le nombre de demandes.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Avec la procédure de notification, les organes d'exécution cantonaux disposeront d'une assise plus large pour une surveillance plus ciblée du marché qu'avec le système d'autorisation actuel, qui permet à d'autres producteurs et importateurs de se fonder sans notification sur la décision de portée générale de la première entité ayant procédé à la mise sur le marché. L'exécution gagne ainsi en efficacité. La procédure de notification ne devrait pas entraîner de changement pour ce qui touche aux dépenses des cantons.

3.3 Conséquences économiques

Le système de notification réduit les obstacles administratifs par rapport au système d'autorisation actuel et permet à ceux qui mettent pour la première fois sur le marché des denrées alimentaires en vertu du principe « Cassis de Dijon » d'agir plus rapidement et à moindre coût. Il ne sera plus nécessaire de déposer un dossier, d'apporter la preuve que les conditions

pour l'octroi de l'autorisation sont remplies et d'attendre la décision de l'OSAV. Celui qui se fondait jusqu'ici sur la décision de portée générale de la première entité ayant procédé à la mise sur le marché devra, sous le système de notification, notifier la denrée alimentaire concernée également dans la base de données de l'OSAV. Cela représente une certaine charge (notification par annonce de quelques données dans la base de données de l'OSAV, cf. ch. 1.2.1). Ceci est négligeable en comparaison du système d'autorisation applicable jusqu'à présent dans lequel chaque responsable de la mise sur le marché et chaque producteur devait vérifier si une denrée alimentaire selon le principe « Cassis de Dijon » avait déjà été autorisée,

Les gains d'efficacité résultant de la contraction globale des coûts commerciaux contribuent, d'une part, à l'augmentation de la productivité des importateurs et des producteurs suisses sur les marchés suisse et de l'UE. D'autre part, la baisse des coûts commerciaux peut, du moins en partie, se traduire par des prix à la consommation plus bas, tendant ainsi à rendre le tourisme d'achat moins attrayant. Enfin, faciliter l'accès au marché suisse sur le plan administratif a aussi pour effet de stimuler la concurrence en Suisse à travers une plus grande diversité de produits. En outre, les notifications étant accessibles aux consommatrices et consommateurs, des derniers bénéficieront d'une plus grande transparence concernant les prescriptions techniques régissant la production de denrées alimentaires mises sur le marché conformément au principe « Cassis de Dijon ».

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 relatif au programme de la législature 2015 à 2019¹⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶. Le DEFR a été chargé par le Conseil fédéral le 22 juin 2016, dans le cadre de la discussion sur l'îlot de cherté suisse, de lui soumettre en collaboration avec le DFI d'ici à la fin de 2017 un projet de consultation en vue d'introduire un régime de notification à la place de la procédure d'autorisation pour la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe « Cassis de Dijon ». L'adoption par le Conseil fédéral du message sur l'introduction de l'obligation de notification en 2017 constitue l'un des objectifs annuels du DEFR.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Dans sa nouvelle politique de croissance 2016-2019, le Conseil fédéral a défini sept mesures propres à soutenir durablement la croissance de la productivité du travail. La mesure n° 6 prévoit de renforcer la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des im-

¹⁵ FF 2016 981

¹⁶ FF 2016 4999

portations. Cela passe par un examen des réalités juridiques et administratives qui font obstacle aux importations parallèles. Outre les règles d'origine, d'autres mesures ont été analysées dans le cadre de cet examen¹⁷. Le rapport relatif au postulat a par ailleurs proposé des mesures visant à réduire davantage les obstacles aux importations (parallèles) en Suisse. Le présent projet concrétise une recommandation explicite de cet examen.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les dispositions constitutionnelles citées dans le préambule de la LETC (y compris le renvoi à la note de bas de page 1) forment la base des nouvelles dispositions des art. 16*c*, al. 1, 2 et 3, 16*e*, al. 2, let. b, 28*a*, 31, al. 2, let. b, et 31*a* LETC.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

¹⁷ Cf. rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3014 CER-CN intitulé « Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit ».