

02.439

**Initiative parlementaire
Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage
afin de tenir compte des caractéristiques propres
aux productions locales**

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

du 14 septembre 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998¹.

En vertu de l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement², le Conseil fédéral est en même temps invité à prendre position.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national demande de modifier la loi sur l'agriculture dans le sens proposé.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

14 septembre 2004

Pour la commission:

Le président, Fulvio Pelli

¹ RS 910.1
² RS 171.10

Condensé

Le conseiller national Melchior Ehrler a déposé le 21 juin 2002 une initiative parlementaire (02.439 Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales) Selon celle-ci, les denrées alimentaires locales qui, en raison des prescriptions légales, satisfont à des exigences plus élevées que les produits d'importation comparables (p. ex. production respectueuse de l'environnement, système de garde d'animaux adapté à l'espèce ou sécurité alimentaire), doivent pouvoir être étiquetées de manière appropriée.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a proposé le 17 février 2003 de donner suite à l'initiative, proposition que le Conseil national a approuvée le 11 décembre 2003.

L'initiative a été envoyée à la CER-N pour l'élaboration d'un projet. La CER-N a délibéré le 23 août et le 14 septembre 2004 sur ledit projet, élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral de la santé publique en collaboration avec l'Office vétérinaire fédéral, le Secrétariat d'Etat à l'économie et le Bureau de la consommation.

Le présent rapport a pour but de soumettre une proposition au Parlement en vue de clarifier la situation juridique en rapport avec la mise en évidence des propriétés positives des denrées alimentaires. Après avoir pesé différentes variantes, la commission propose au Conseil, par 20 voix contre 0 et 2 abstentions, de compléter la loi sur l'agriculture (LAg) par un nouvel art. 16a.

Rapport

1 Genèse du projet

Le conseiller national Melchior Ehrler a déposé le 21 juin 2002 une initiative parlementaire (02.439 Dénrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales) pour que les denrées alimentaires locales qui, en raison des prescriptions légales, satisfont à des exigences plus élevées que les produits d'importation comparables (p. ex. production respectueuse de l'environnement, système de garde des animaux adapté à l'espèce ou sécurité alimentaire) puissent être étiquetées de manière appropriée.

L'initiative se fonde sur le fait que la législation suisse sur la production des denrées alimentaires est souvent beaucoup plus stricte que celle d'autres Etats. Ceci peut susciter un besoin d'information parmi les consommateurs et consommatrices et – si cette information n'est pas garantie – représenter un désavantage concurrentiel pour les produits indigènes. Il est incontesté que les exigences légales élevées posées à la production alimentaire en Suisse contribuent à la bonne image de ces produits, mais ces conditions-cadres influent aussi sur la compétitivité de la production suisse, qu'il convient de renforcer en vue de l'ouverture progressive du marché. Ainsi, l'initiative vise également à compenser au moins en partie ces désavantages comparatifs en matière de prix.

D'après la législation sur les denrées alimentaires, il est en principe admis que les procédés utilisés lors de la fabrication d'une denrée alimentaire soient indiqués de même que les prescriptions légales correspondantes ou les propriétés particulières de la denrée concernée attribuables à ce procédé de production. Par contre, sont interdites au sens de l'art. 19, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI, RS 817.02), les indications suggérant qu'une denrée alimentaire possède des propriétés particulières alors que toutes les denrées alimentaires semblables possèdent ces propriétés. Dans la pratique, sont considérées comme telles, par exemple, les indications mentionnant qu'une denrée alimentaire déterminée satisfait aux prescriptions légales en vigueur.

Concrètement, il est difficile de distinguer (cf. exemples à l'annexe 1) de telles indications, interdites dans la mesure où toutes les denrées alimentaires comparables présentent les mêmes propriétés, de celles qui apportent effectivement un gain d'information aux consommateurs. A cet égard, le libellé de l'art. 19, al. 1, let. b, ODAI laisse une marge d'interprétation considérable. L'insécurité juridique qui en résulte a conduit à ce que le commerce des denrées alimentaires hésite à indiquer les conditions-cadre légales régissant la fabrication et la production des denrées alimentaires. Dans son avis sur la présente initiative, l'Administration fédérale s'est donc déjà prononcée en faveur d'une précision et d'une clarification de l'art. 19, al. 1, let. b, ODAI de sorte que soient admises les indications des modes de production prescrits dont est issue une denrée alimentaire. Une telle manière de procéder devrait faciliter la pondération difficile entre le besoin légitime des consommateurs d'être informés et la protection contre la tromperie.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a proposé le 17 février 2003 de donner suite à l'initiative, proposition que le Conseil national a approuvée³ le 11 décembre 2003. L'initiative a été envoyée à la CER-N pour l'élaboration d'un projet. La CER-N a délibéré le 23 août et le 14 septembre 2004 sur ledit projet, élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral de la santé publique en collaboration avec l'Office vétérinaire fédéral, le Secrétariat d'Etat à l'économie et le Bureau de la consommation.

Après avoir pesé différentes variantes, la commission propose au Conseil, par 20 voix contre 0 et 2 abstentions, de compléter la loi sur l'agriculture par un nouvel art. 16a. Celui-ci stipule explicitement que des propriétés ou des modes de production découlant de prescriptions (production respectueuse de l'environnement, fourniture des prestations écologiques requises, système de garde des animaux adapté à l'espèce) ou ces prescriptions peuvent être indiqués sur les produits agricoles et les produits transformés issus de ces derniers. Ces indications portant sur les conditions-cadre de la production et de la fabrication de denrées alimentaires devraient être facultatives.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Modifications de la loi sur l'agriculture

La CER propose de modifier la loi sur l'agriculture comme suit:

Art. 16a (nouveau) Indication des propriétés ou des modes de production

¹ Peuvent être indiqués sur les produits agricoles et les produits transformés issus de ces derniers des propriétés ou des modes de production découlant de prescriptions (production respectueuse de l'environnement, fourniture des prestations écologiques requises, système de garde des animaux adapté à l'espèce) ou ces prescriptions.

² La désignation doit notamment respecter les prescriptions en matière de tromperie dans le domaine de la législation sur les denrées alimentaires.

En posant ce principe dans le droit agricole à l'échelon de la loi, on affirme explicitement que les produits agricoles peuvent être pourvus d'une déclaration concernant, par exemple, l'écologie ou la protection des animaux. Le nouvel article s'ajouterait aux dispositions sur la désignation réunies sous le titre 2, section 2 de la loi sur l'agriculture. La formulation étant générale, son application ne se limite pas aux denrées alimentaires produites en Suisse. Par contre, il n'est pas prévu d'autoriser la mention demandée par l'initiant, relative à la sécurité alimentaire, celle-ci étant considérée comme allant de soi. Elle est régie par la législation sur les denrées alimentaires, qui s'applique aux produits indigènes et importés, ainsi que par les dispositions sur les moyens de production agricoles et la santé des animaux.

Quant aux indications portant sur les conditions-cadre de la production et de la fabrication de denrées alimentaires, elles seraient facultatives. Il n'est pas proposé de déclaration obligatoire, telle qu'elle est stipulée à l'art. 18 loi sur l'agriculture (LAg).

³ BO 2003 N 1961

L'al. 2 se réfère à la législation sur les denrées alimentaires et n'autorise ainsi la désignation d'un produit en vertu de l'art. 16a que dans les limites imposées par l'interdiction de la tromperie.

Lorsque des produits importés en Suisse sont issus de modes de production interdits dans notre pays, on peut signaler les prescriptions particulières régissant la production dans le pays par le biais de la désignation des produits suisses (p. ex.: «En Suisse, les veaux à l'engrais sont gardés en stabulation libre avec litière»). La mise en exergue de la qualité des produits suisses se heurte toutefois à des limites; elle serait trompeuse si elle suggérait que le produit en question présente des propriétés particulières même en comparaison avec d'autres produits suisses de la même catégorie, alors que ce n'est pas le cas. Ainsi, l'indication «La viande de veau avec le label xy provient de veaux gardés en stabulation libre avec litière» serait vraisemblablement trompeuse. En effet, il est interdit chez nous de garder les veaux en stabulation entravée, et une aire de repos avec litière est obligatoire; toute la viande de veau produite en Suisse provient par conséquent d'animaux détenus en stabulation libre avec litière.

Comme jusqu'à présent, il incombera aux organes du contrôle cantonal des denrées alimentaires d'intervenir contre les désignations trompeuses. Comme le risque de tromperie ne peut être évalué que dans le cas concret, la loi établit uniquement le principe selon lequel les mentions positives sont admises.

La disposition proposée dans la loi sur l'agriculture (LAgr) est compatible avec un éventuel complètement de l'ordonnance sur les denrées alimentaires applicable aussi en dehors du domaine visé par la LAgr (p. ex. adjonction de sucre dans le jus d'oranges, cf. annexe 1).

2.2 Appréciation succincte des diverses variantes et proposition

Afin de clarifier la situation juridique, la commission a étudié les possibilités suivantes:

1. Modification de la LAgr: La proposition de réglementer cette question dans la LAgr est conforme à la visée de l'initiative qui, compte tenu de la libéralisation des marchés, consiste à promouvoir la commercialisation des produits agricoles avec des informations sur leurs caractéristiques particulières et sur les prescriptions de production. Une discrimination est exclue, car la déclaration de propriétés particulières ou de prescriptions appliquées dans le pays de provenance est également admise pour les produits importés. En considération de la multitude de prescriptions aux divers échelons de la production et de la transformation, ainsi que des nombreuses attentes des consommatrices et consommateurs, il est difficile de gérer la déclaration et d'assurer une mise en œuvre homogène; l'amendement de la LAgr proposé établit une base claire à cet effet.
2. Modification de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI; RS 817.0): une modification de la LDAI permettrait aussi de donner entièrement satisfaction à l'auteur de l'initiative. Une telle démarche présenterait en outre l'avantage de pouvoir regrouper dans un seul acte législatif les dispositions relatives à la déclaration dans le domaine des denrées alimentaires.

La LDAI doit en outre garantir de manière générale la protection de la santé et la protection contre la tromperie.

3. Renonciation à une modification de la loi et introduction d'une réglementation dans l'ODAI: Cependant, il serait en principe possible de satisfaire la revendication de l'auteur de l'initiative par une précision de l'interdiction de la tromperie qui est stipulée à l'art. 19 ODAI.

Pendant les délibérations de la commission, une proposition visant à prendre acte des travaux préparatoires et à classer l'initiative a été rejetée par 15 voix contre 6. Pour les auteurs de cette proposition, la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs face à la tromperie sont l'objectif principal de la loi. Ils accordent une grande importance à l'obligation de déclarer (notamment en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés). Toute autre désignation à caractère essentiellement publicitaire n'aurait fait que semer le trouble dans l'esprit des consommateurs et n'aurait nullement contribué à renforcer leur protection. S'agissant du choix des variantes, la variante 1 a été préférée à la variante 3, par 15 voix contre 7. Aux yeux de la majorité de la commission, la solution retenue permettra non seulement de disposer dorénavant d'une base légale sans ambiguïté, mais aussi de répondre à une attente légitime des consommateurs en matière d'information: sur la foi de la déclaration, ils pourront choisir d'acheter des produits suisses, dont l'excellente qualité s'explique souvent par des normes de production exigeantes. Cela permettra par ailleurs de pallier le désavantage compétitif qui pénalisait l'agriculture en raison desdites normes et d'offrir un potentiel de différenciation aux produits agricoles. Selon la minorité, la variante 3 présentait l'avantage d'atteindre l'objectif sans avoir à compléter la loi, autrement dit sans renforcer l'inflation législative.

Lors du vote sur l'ensemble, la commission a accepté la modification de la LAgr par 20 voix contre 0 et 2 abstentions.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

Les modifications de lois proposées dans le présent rapport, de même qu'une éventuelle modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, n'ont pas de conséquences pour le personnel et les finances de la Confédération.

3.2 Applicabilité

Les modifications proposées contribuent à clarifier la situation légale et, partant, renforcent la sécurité du droit. Elles facilitent ainsi l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires par les organes cantonaux, notamment en ce qui concerne la protection contre les tromperies. Il ne faut pas s'attendre à des dépenses supplémentaires, car il n'est prévu que de préciser la situation juridique en ce qui concerne les déclarations positives qui sont en principe déjà admissibles et non d'introduire de nouvelles déclarations.

3.3 Compatibilité avec les intérêts des PME

Les modifications proposées clarifient la situation légale et contribuent à une exécution plus homogène de la protection contre les tromperies par les cantons. Elles renforcent donc la sécurité du droit pour les entreprises. De manière générale, la révision répond à l'intérêt des PME et de l'économie tout entière.

4 Rapport avec le droit international

4.1 UE

La modification proposée de la loi sur l'agriculture est conforme aussi bien au droit pertinent de la CE qu'à l'accord conclu avec la CE (Accord du 21 juin 1999 relatif aux échanges de produits agricoles, RO 2002 2147). Comme l'art. 19, al. 1, let. b, ODAI, l'art. 2, al. 1, let. a, ch. iii, de la Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 109 du 6 mai 2000, p. 29) stipule que «l'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment en lui suggérant que la denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques». Les modifications proposées dans le présent rapport ne vont pas à l'encontre de l'objectif que la CE poursuit avec la disposition précitée.

4.2 OMC

La modification proposée de la loi sur l'agriculture concerne aussi bien les denrées alimentaires cultivées et produites en Suisse que les produits importés. Elle est donc conforme aux engagements que nous avons pris au sein de l'OMC.

Il importe de noter qu'en raison de l'interdiction de discrimination stipulée dans l'accord de l'OMC (Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20) et pour des considérations tenant à l'égalité des droits, on ne saurait limiter aux seuls produits suisses l'autorisation de déclarer des caractéristiques particulières ou des modes de production strictement réglementés.

5 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 104, al. 3, de la Constitution, la Confédération peut légiférer sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires.

Conformément à l'art. 97, al. 1, de la Constitution, la Confédération prend des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices. En application de cette disposition, l'art. 18 de la loi sur les denrées alimentaires exige que la qualité prônée ainsi que toutes les autres indications sur une denrée alimentaire doivent être conformes à la réalité.

Exemples d'actualité

Exemple 1: Jus d'orange «sans adjonction de sucre»

Par décision du 15 janvier 2004, le Tribunal fédéral a rejeté un recours de droit administratif formé par le DFI concernant un jus d'orange dont les propriétés particulières avaient été relevées par les mentions «100 % naturel» et «sans adjonction de sucre». Le contrôle cantonal des denrées alimentaires et le DFI estimaient que la non-adjonction de sucre était une évidence ne pouvant pas faire l'objet d'une déclaration, étant donné que selon les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires, il n'est permis d'ajouter du sucre au jus d'orange qu'à la condition de le mentionner explicitement. Ils ont par ailleurs fait valoir qu'un jus d'orange désigné de «100 % naturel» ne saurait de toute façon pas contenir de sucre; l'indication «sans adjonction de sucre» suggérait donc, à leur avis, que le jus en question présentait des caractéristiques particulières bien que tous les jus comparables («100 % naturel») possèdent eux aussi ces mêmes caractéristiques. Les deux autorités y voyaient une tromperie des consommateurs, dans la mesure où ceux-ci étaient amenés à croire qu'ils achetaient un jus spécial, alors que ce n'était pas le cas.

En résumé, le Tribunal fédéral a justifié son jugement comme suit: D'un point de vue purement formel, l'indication «sans adjonction de sucre» sur l'emballage du jus d'orange enfreint certes l'interdiction de la tromperie et notamment l'art. 19, al. 1, let. b, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAI). Dans le cas présent, il ne faut cependant pas ignorer le besoin légitime d'information des consommateurs. Pour ces derniers, savoir si un produit proposé en tant que jus de fruit est vraiment entièrement naturel ou contient une adjonction de sucre peut revêtir une grande importance. Le consommateur moyen ne connaissant pas les prescriptions de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, il n'est pas non plus en mesure de tirer les conclusions justes, à partir de la lecture de la seule dénomination du produit et de la déclaration obligatoire de composition de la denrée alimentaire, en ce qui concernerait une éventuelle adjonction de sucre dans ce produit.

Vue sous cet angle, la mention sert d'abord à mieux informer les consommateurs sur une question d'importance non négligeable avant leur acte d'achat.

On peut conclure des explications du Tribunal fédéral qu'il convient, dans le cas concret, de pondérer le risque de tromperie que présente une mention et le besoin légitime des consommateurs d'être informés.

Exemple 2: «Fromage fabriqué avec du lait de vaches qui ont régulièrement la possibilité de se mouvoir librement»

La Protection suisse des animaux (PSA), dans un communiqué de presse du 9 septembre 2003, ainsi que le «Kassensturz» dans une émission du mois de septembre 2003, avaient formulé des reproches à l'encontre des producteurs de grana padano, lesquels élèveraient leurs animaux dans des conditions non conformes aux normes suisses de protection des animaux. La PSA et la conseillère aux Etats Sommaruga

ont exigé que des mesures soient prises contre la commercialisation, en Suisse, de grana padano ne répondant pas aux prescriptions sur la protection des animaux et, en particulier, qu'une déclaration de ce fromage selon l'art. 18 loi sur l'agriculture soit requise.

L'administration a étudié la question et arrive aux conclusions ci-après dans son rapport⁴. La déclaration obligatoire de grana padano importé ne produirait qu'un effet à court terme en Suisse: les fournisseurs italiens et les importateurs s'organiseraient de telle manière qu'ils y échappent en apportant les preuves requises. Une prescription relative à la déclaration d'une seule sorte de fromage ne serait du reste guère justifiable pour des raisons tenant à l'égalité de traitement. Ainsi, il serait nécessaire de l'étendre à tous les fromages importés. Qui plus est, il faudrait s'attendre à des mesures de rétorsion à différents niveaux. Les risques en la matière sont très élevés pour la Suisse en tant qu'exportateur de fromage au vu de la situation actuelle sur le marché. A long terme, il n'est guère judicieux d'édicter, pour ce cas d'espèce, des prescriptions de déclaration dans l'OAGrD.

Le rapport conclut en revanche que la mise en exergue de caractéristiques positives permettrait en principe d'atteindre les objectifs visés, à savoir l'information des consommateurs et la protection des producteurs contre les désavantages comparatifs face à la concurrence. Mais le rapport souligne aussi que l'indication de propriétés positives ne doit pas enfreindre l'interdiction de la tromperie. Les propositions présentées ci-dessus clarifient ce point.

⁴ Dispositions différentes en matière de protection des animaux: prescriptions relatives à la déclaration de fromages importés ou déclaration positive de fromages suisses?, OFAG, 31 mars 2004.

Exposé d'un problème d'actualité à l'exemple «Suisse Qualité» / «Suisse Garantie»

Nous présentons ici un exemple concret qui a fait l'objet d'un débat. Il concerne la déclaration de la provenance sous la forme d'une marque déposée, mais cet exemple révèle néanmoins l'insécurité de droit pouvant résulter de la déclaration de produits agricoles.

Les indications de provenance revêtent une grande importance pour l'agriculture suisse, car elle doit faire face à l'ouverture des marchés, à la réduction de la protection à la frontière et à une concurrence accrue de produits étrangers. Il importe donc de désigner clairement les produits suisses et de préserver leur fiabilité par des contrôles stricts.

C'est pourquoi l'agriculture suisse introduit une indication de provenance unique pour les produits agricoles du pays: la marque «Suisse Garantie», qui indique la provenance du produit (territoire douanier suisse, y compris le Liechtenstein); elle implique des exigences précises concernant la production et la transformation et garantit un système de contrôle et de certification sans faille et indépendant. Plusieurs enquêtes représentatives ont confirmé que «Suisse Garantie» répond aux besoins des consommateurs.

La marque «Suisse Garantie» résulte d'un long processus de délibérations des organisations représentant l'agriculture et les consommateurs, et des autorités d'exécution cantonales dans le domaine des denrées alimentaires. Les promoteurs avaient tout d'abord envisagé de créer une marque «Suisse Qualité», qui devait notamment être garante des exigences particulières que la Suisse impose en matière de production respectueuse de l'environnement, de garde d'animaux adaptée à l'espèce ou encore de sécurité alimentaire. Ils se sont toutefois heurtés à l'opposition de l'Office fédéral de la santé publique et des chimistes cantonaux qui y voyaient une évidence, étant donné qu'il s'agit pour l'essentiel des exigences légales minimales.

Pour éviter cette critique, les promoteurs ont finalement choisi la désignation «Suisse Garantie». Les expériences acquises depuis ont montré qu'il reste néanmoins quelques incertitudes, que les modifications proposées dans le présent rapport permettraient de dissiper.