



Rapport explicatif concernant les modifications de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels

(ODAIIOUs ; RS 817.02)

du 8.12.2023

I. Contexte

Dans le cadre de la présente révision, les motions 19.3112 Munz « Lutter contre le gaspillage alimentaire » et 20.3910 CSEC-E « Déclaration du pays de production des pains et produits de boulangerie », adoptées par le Parlement, sont mises en œuvre.

Enfin, le texte de plusieurs dispositions est précisé ou adapté conformément au droit en vigueur dans l'UE.

II. Commentaires des dispositions

Art. 2, al. 1, ch. 32

Le terme de redistribution de denrées alimentaires est introduit. La formulation s'appuie sur celle du chiffre 2.1 des lignes directrices de l'Union sur les dons alimentaires (2017/C 361/01¹).

Art. 8, al. 4

Cette disposition vise à mettre en œuvre la motion (19.3112) Munz « Lutter contre le gaspillage alimentaire » dans la législation alimentaire. Selon l'auteure de la motion, la remise de denrées alimentaires invendues s'impose sur le plan éthique et est absolument impérative sur le plan écologique. Le règlement (UE) 2021/382² introduit des conditions pour la redistribution des excédents alimentaires. Ces dispositions, qui font partie du « paquet hygiène » de l'UE, doivent être reprises dans le droit suisse. Il s'agit de créer, au niveau du département, un cadre juridique clair afin de garantir le respect des principes fondamentaux de la législation alimentaire (sécurité alimentaire, hygiène et information) lors de la redistribution des denrées alimentaires (voir aussi l'art. 27a proposé pour l'ordonnance du DFI sur l'hygiène, RS 817.024.2). Les responsabilités doivent être clairement définies et les processus permettant d'assurer la sécurité des denrées alimentaires doivent être établis. La délégation correspondante est créée pour définir la réglementation au niveau du département.

Art. 15, al. 1, let. i, ch. 1, et k, et al. 1^{bis}

La définition des nouvelles sortes de denrées alimentaires avec les catégories a été reprise du règlement (UE) 2015/2283³, article 3, paragraphe 2, point a). Étant donné que l'article 3, paragraphe 2, point a) ix), premier tiret, du règlement (UE) 2015/2283 renvoie au point a) vii) de ce paragraphe (« résultant d'un

¹ Communication de la Commission, Lignes directrices de l'Union sur les dons alimentaires, (2017/C 361/01) du 25.10.2017.

² Règlement (UE) 2021/382 de la Commission du 3 mars 2021 modifiant les annexes du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires en ce qui concerne la gestion des allergènes alimentaires, la redistribution des denrées alimentaires et la culture de la sécurité alimentaire, JO L 74/3 du 3.3.2021.

³ Règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments, modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1852/2001 de la Commission, JO L 327 du 11.12.2015, p. 1.



procédé de production qui n'était pas utilisé pour la production de denrées alimentaires dans l'Union avant le 15 mai 1997 »), l'art. 15, al. 1, let. i, ch. 1, ODAIOUs doit renvoyer à la let. g, au lieu de la let. f indiquée jusqu'à maintenant. Cette modification corrige l'erreur.

La catégorie des nouvelles sortes de denrées alimentaires traditionnelles, décrite jusqu'ici à l'art. 15, al. 1, let. k, est désormais mentionnée dans un alinéa séparé (art. 15, al. 1^{bis}), comme c'est le cas dans le règlement (UE) 2015/2283. Les deux procédures d'autorisation sont maintenues : l'une pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires visées à l'art. 2 de l'ordonnance du DFI sur les nouvelles sortes de denrées alimentaires (RS 817.022.2) et l'autre pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires traditionnelles visées à l'art. 3 de cette même ordonnance.

Art. 28, al. 3, let. c, notes de bas de page

Les notes de bas de page contenant les références aux textes déterminants du Codex Alimentarius ont été mises à jour. Ainsi, elles correspondent à nouveau à l'état en vigueur.

Art. 39, al. 1, 1^{bis}, 2, let. d, et 3, let. c

Al. 1

L'al. 1 a été reformulé, de sorte à rétablir la cohérence avec l'al. 1^{bis}.

Al. 1^{bis}

D'ici 2030, le Conseil fédéral souhaite réduire de moitié, par rapport à 2017, les pertes alimentaires évitables. Selon une étude de l'EPF de Zurich, ce sont les articles de boulangerie, et plus particulièrement le pain, qui en génèrent le plus. Le nouvel art. 39, al. 1^{bis}, ODAIOUs doit créer les conditions dans la législation alimentaire, afin de permettre aux établissements du secteur alimentaire de redistribuer des articles de boulangerie à des organisations d'utilité publique exonérées d'impôt. Celles-ci délivrent une carte de membre uniquement aux personnes qui consultent certains services sociaux et qui sont alors les seules à pouvoir recevoir ces articles. Cette mesure permet de réduire le gaspillage alimentaire et de fournir aux personnes dans le besoin des denrées alimentaires de qualité en complément à leur alimentation habituelle.

La procédure de collecte des articles de boulangerie empêche les organisations d'utilité publique exonérées d'impôt – qui reçoivent par ex. des sacs de pains et d'autres articles de boulangerie invendus – de fournir les indications détaillées exigées à l'art. 5, al. 1, let. d, de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI ; RS 817.022.16) concernant les allergènes présents dans le pain et les articles de boulangerie fine, de biscuiterie et de biscotterie. Pour que ces articles de boulangerie puissent être redistribués, il faut cependant garantir le respect des objectifs fixés à l'art. 1 LDAI d'une autre manière que par l'information susmentionnée. C'est possible grâce aux obligations d'information visées à l'art. 39, al. 1^{bis}, let. a et b. Les organisations d'utilité publique exonérées d'impôt doivent veiller à ce que toutes les personnes autorisées à recevoir ces articles de boulangerie soient informées en conséquence. L'information peut être communiquée de différentes manières, par ex. par écrit sur une affiche placée juste à côté du point de distribution ou encore oralement. L'important pour la protection de la santé des consommateurs, c'est qu'ils reçoivent l'information, sous quelque forme que ce soit, sans devoir la demander.

La possibilité d'une indication des allergènes conformément à l'al. 1^{bis} doit être limitée aux organisations d'utilité publique exonérées d'impôt et disposant d'une clientèle restreinte et clairement définie, car les autres établissements du secteur alimentaire, comme les boulangeries ou le commerce de détail, sont en mesure de fournir les indications détaillées des allergènes compte tenu de leurs processus de production et de vente.

Al. 2, let. d

En 2021, le Parlement a adopté la motion 20.3910 CSEC-E intitulée « Déclaration du pays de production des pains et produits de boulangerie ». Elle a pour but de garantir au consommateur une information claire sur la provenance du pain et d'autres articles de boulangerie fine mis sur le marché en vrac, en instaurant l'obligation d'indiquer le pays de production de ces produits par écrit de manière bien visible pour le consommateur.

Les denrées alimentaires mises sur le marché en vrac sont les denrées alimentaires visées à l'art. 2, al. 1, ch. 12, ODAIOUs. Celles qui sont proposées en vrac dans les établissements de la restauration collective entrent également dans cette catégorie. Le principe selon lequel les mêmes informations doivent être fournies pour les denrées alimentaires mises sur le marché en vrac que pour les denrées alimentaires préemballées reste inchangé.

L'alinéa 2 a été complété par la lettre d, afin que le pays de production du pain et des articles de boulangerie fine, à l'exception des articles de biscuiterie et de biscotterie, figure toujours par écrit également dans la vente en vrac. La motion a pour but de garantir une meilleure transparence au consommateur et favoriser un choix conscient, dans les cas où le potentiel de tromperie quant à la provenance de la denrée alimentaire est élevé du fait de la fraîcheur du produit. En effet, on pourrait penser que du pain frais vendu en rayon provient forcément de Suisse alors qu'il peut avoir été simplement cuit à partir d'un produit surgelé importé.

L'indication du pays de production doit se faire selon les règles fixées à l'art. 15 OIDA. Selon le nouvel art. 15, al. 3^{bis}, OIDA, la cuisson d'un pâton prêt à l'emploi importé ne confère pas un nouveau pays de production au pain après cuisson. Conformément à l'art. 15, al. 4, OIDA, un espace géographique plus large peut être indiqué pour les denrées alimentaires transformées. Cela permet une mise en œuvre pragmatique, par ex. dans le cas de pains invendus et d'autres produits de boulangerie d'origines différentes rassemblés dans un sac en vue d'une redistribution.

La nouvelle déclaration obligatoire s'applique à tous les pains et des articles de boulangerie proposés à la vente en vrac, sauf exceptions mentionnées plus haut. L'indication écrite du pays de production n'est toutefois pas obligatoire lorsque la provenance du pain ou des articles de boulangerie est claire pour les consommateurs, sans qu'ils aient à la demander. C'est par exemple le cas lorsqu'une indication de provenance est faite conformément à l'art. 48b de la loi sur la protection des marques (RS 232.11). Ainsi, les consommateurs et consommatrices sont informés sur le pays de provenance et ne sont pas trompés. Cette possibilité est donc explicitement mentionnée dans l'ordonnance (art. 39, al. 2, let. d, deuxième phrase).

Il est important de préciser que les articles de biscuiterie et de biscotterie (tels que définis à l'art. 77, al. 2, de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires d'origine végétale, les champignons et le sel comestible, ODAIOV ; RS 817.022.17) ne sont pas couverts par cette obligation. L'origine doit dans tous les cas être précisée par écrit pour le pain vendu ou servi en tant que tel (entier), mais également en morceaux. Cela signifie par exemple que le pays de production du pain servi en tranches dans un restaurant, ou du pain tranché utilisé pour la fabrication de sandwiches doit également être déclaré par écrit. Cette déclaration peut figurer par exemple sur une pancarte ou un écriteau bien visible pour le consommateur. Cette obligation s'applique également aux autres articles de boulangerie tels que croissants, escargots à la cannelle, petits pains au lait, etc. Tous les établissements mettant sur le marché du pain ou des articles de boulangerie, entier ou en morceaux, sont concernés par cette obligation (boulangeries, restaurants, hôtels, commerces de détails, etc.).

Al. 3, let. c

La let. c a été ajoutée à l'al. 3 afin que, pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires, les indications spécifiques concernant la protection de la santé soient toujours disponibles par écrit, même lors de la vente en vrac. Certaines nouvelles sortes de denrées alimentaires peuvent contenir des ingrédients qui ne sont pas sans risques pour la santé. Comme ces substances indésirables peuvent être de nature différente, l'innocuité de ces aliments pour la santé doit toujours être évaluée au cas par cas. Si cet examen révèle la présence de substances indésirables et que celles-ci peuvent être éliminées, par ex. par une préparation ou une transformation appropriée, ou si certains consommateurs doivent éviter de consommer ces produits (par ex. en raison d'une allergénicité ou allergénicité croisée), les nouvelles sortes de denrées alimentaires sont autorisées à condition de respecter certaines exigences. Afin de garantir que cette information importante parvienne également aux consommateurs lors de la vente en vrac, il convient de créer une possibilité de la rendre obligatoire par écrit.

Art. 76, al. 1, note de bas de page

En septembre 2020, la Commission du Codex Alimentarius a introduit le concept de culture de la sécurité alimentaire dans le code d'usages du Codex relatif aux principes généraux d'hygiène alimentaire 1-1969. L'objectif est d'inciter les exploitants du secteur alimentaire à introduire une culture de la sécurité des denrées alimentaires appropriée dans leur entreprise. Il s'agit ainsi de sensibiliser davantage les collaborateurs à la sécurité des denrées alimentaires et d'améliorer leur comportement. Comme le concept a été introduit dans l'UE⁴, il doit aussi l'être en Suisse. La note de bas de page faisant référence au code d'usages norme du Codex est adaptée en conséquence.

Art. 80, al. 3, let. a, note de bas de page

Les notes de bas de page contenant les références aux textes déterminants du Codex Alimentarius ont été mises à jour. Ainsi, elles correspondent à nouveau à l'état en vigueur.

Art. 91

Le libellé et le contenu de l'art. 91 sont adaptés au règlement d'exécution (UE) 2019/1793⁵, qui a entre-temps remplacé le règlement (UE) n° 669/2009⁶. L'article est divisé en deux articles (91 et 91a).

L'al. 1 a été repris sans changement du droit en vigueur jusqu'à présent.

L'al. 2 correspond à l'al. 1^{bis} du droit en vigueur jusqu'à présent. Seule la formulation a été modifiée.

Al. 3 : les certificats pour les contrôles renforcés transmis par voie électronique au poste d'inspection frontalier doivent être conformes aux dispositions de l'article 11 du règlement d'exécution (UE) 2019/1793. Le certificat doit être conforme au modèle figurant à l'annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2019/1793.

Les al. 4 et 5 ont été repris tels quels de l'ordonnance en vigueur jusqu'à présent (al. 3^{bis} et al. 6).

Art. 91a

L'al. 1 réglemente les exigences relatives au certificat officiel et l'al. 2 leur durée de validité.

Al. 3 : les échantillonnages et analyses avant l'exportation en Suisse doivent être réalisés conformément à l'annexe IV du règlement d'exécution (UE) 2019/1793. Les données correspondantes sont inscrites dans le certificat officiel.

Modifications de l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr)

Art. 2, let. c, ch. 11

La modification propose d'introduire une exception au principe du Cassis de Dijon visée à l'art. 16a, al. 1, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁷. Le Conseil fédéral décidera de l'introduction de cette exception. Il peut décider d'une telle exception si les conditions fixées à l'art. 4, al. 3 et 4, LETC sont remplies.

L'art. 54, al. 1, de l'ODAIUOs renvoie au droit de l'UE (règlement [CE] n°1223/2009 relatif aux produits cosmétiques) pour les substances interdites dans les produits cosmétiques. Le Conseil fédéral autorise toutefois le DFI à régler certaines dérogations au droit de l'UE (art. 54, al. 7, ODAIOUs).

En Suisse et dans l'UE, les furocoumarines sont interdites dans les cosmétiques, sauf s'il s'agit de teneurs normales dans des huiles essentielles naturelles. En Suisse et dans l'UE, cette exception

⁴ Règlement (UE) 2021/382 de la Commission du 3 mars 2021 modifiant les annexes du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'hygiène des denrées alimentaires en ce qui concerne la gestion des allergènes alimentaires, la redistribution des denrées alimentaires et la culture de la sécurité alimentaire, JO L 74/3 du 3.3.2021.

⁵ Règlement d'exécution (UE) 2019/1793 de la Commission du 22 octobre 2019 relatif au renforcement temporaire des contrôles officiels et aux mesures d'urgence régissant l'entrée dans l'Union de certains biens provenant de certains pays tiers, mettant en œuvre les règlements (UE) 2017/625 et (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 669/2009, (UE) n° 884/2014, (UE) 2015/175, (UE) 2017/186 et (UE) 2018/1660 de la Commission, JO L 277 du 29.10.2019, p. 89.

⁶ Règlement (CE) n° 669/2009 de la Commission du 24 juillet 2009 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.

⁷ RS 946.51

prévoit, pour certains produits, une concentration maximale de 1 ppm pour les furocoumarines. Les produits pour lesquels la concentration maximale s'applique ne sont toutefois pas les mêmes en Suisse et dans l'UE. Dans l'UE, la concentration maximale de 1 mg/kg (ppm) s'applique uniquement aux crèmes solaires et aux produits de bronzage. Le DFI a établi une réglementation différente de celle de l'UE à l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les cosmétiques⁸ (OCos), en fixant la valeur maximale de 1 ppm aussi pour les produits cosmétiques qui, utilisés dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, restent sur la peau, et peuvent être directement exposés à la lumière du soleil (par ex. crème pour le visage). En Suisse, la dérogation est donc plus restrictive que dans l'UE.

Cela se justifie par la volonté de protéger la santé. Les furocoumarines sont des substances phototoxiques, c'est-à-dire qu'elles sont activées par les rayons UV et peuvent ainsi modifier le patrimoine génétique des cellules et provoquer un cancer de la peau (cancérogénicité génotoxique).

Par conséquent, une valeur maximale de 1 ppm s'applique pour les produits cosmétiques suivants :

- En Suisse : produits cosmétiques qui restent sur la peau et peuvent être directement exposés à la lumière du soleil, à l'exception des parfums, des eaux de toilette et de l'eau de Cologne.
- Dans l'UE : uniquement les crèmes solaires et les produits de bronzage.

Le fait que l'UE réglemente spécifiquement la teneur en furocoumarines dans les produits de bronzage et les crèmes solaires et non dans les autres produits cosmétiques s'explique par des raisons historiques et ne repose pas sur des preuves scientifiques. Autrefois, les furocoumarines étaient utilisées dans les produits de bronzage et les crèmes solaires spécifiquement pour leur effet bronzant. Cette distinction entre les produits de bronzage et les crèmes solaires et les autres produits cosmétiques susceptibles d'être exposés à la lumière du soleil ne correspond pas à l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, ni aux [recommandations du Comité scientifique des produits de consommation de la Commission européenne \(CSPC\)](#) et n'est donc plus défendable.

Les produits cosmétiques en provenance de l'UE qui ne répondent pas aux exigences de l'art. 6, al. 1, OCos doivent donc être exclus du principe du Cassis de Dijon pour des raisons de protection de la santé.

III. Conséquences

1. Conséquences pour la Confédération

Aucune

2. Conséquences pour les cantons et les communes

Aucune

3. Conséquences pour l'économie

L'indication écrite du pays de production dans la vente en vrac exigée par le Parlement pour le pain et les articles de boulangerie fine, à l'exception des articles de biscuiterie et de biscotterie, entiers ou en morceaux (art. 39), entraînera un surcroît de travail dans les boulangeries et les restaurants.

Les produits cosmétiques en provenance de l'UE qui ne remplissent pas les exigences de l'art. 6, al. 1, OCos en ce qui concerne la teneur en furocoumarines ne doivent plus pouvoir être commercialisés en Suisse sur la base de la LETC (principe du Cassis-de-Dijon) pour des raisons de santé. Aux yeux des fabricants concernés, cette mesure constitue un obstacle technique au commerce. Les produits doivent être reformulés afin de respecter la concentration maximale de 1 ppm prévue par la législation suisse. Cette mesure de protection de la santé entraîne une charge supplémentaire pour les fabricants étrangers. Comme l'ont montré des exemples concrets, une reformulation est souvent possible dans un délai très court. De plus, avant l'introduction du principe du Cassis de Dijon, la valeur limite plus basse devait de toute façon déjà être respectée pour permettre la mise sur le marché en Suisse. Avec cette modification, les produits importés et les produits fabriqués en Suisse sont soumis aux mêmes

⁸ RS 817.023.31

conditions. De plus, avec la future publication de la version actualisée des standards de l'IFRA concernant les furocoumarines, les produits du monde entier devront bientôt respecter des exigences similaires à celles actuellement définies dans l'OCos.

4. Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Dans le domaine des produits cosmétiques, la Suisse n'a pas d'engagement au niveau international, notamment vis-à-vis de l'UE.

L'exception au principe du Cassis de Dijon proposée pour les produits cosmétiques (furocoumarines) pourrait entraîner des entraves au commerce : certains produits cosmétiques dont la teneur en furocoumarines est supérieure à 1 ppm dans le produit fini ne devraient pas être mis sur le marché suisse. Pour pouvoir être commercialisés en Suisse, ils devraient être reformulés afin de respecter la concentration maximale de 1 ppm prévue par la législation suisse. Avec la future actualisation des standards de l'IFRA concernant les furocoumarines, cette spécificité exigée dans la législation suisse disparaîtra.

La Suisse n'a pas non plus d'engagements envers l'UE dans le domaine des denrées alimentaires d'origine végétale. La déclaration écrite du pays de production pour le pain et les articles de boulangerie fine se rapporte exclusivement à la vente en vrac.