

Berne, janvier 2009

L'ouverture des marchés suppose une mise en œuvre crédible et efficace de la sécurité des produits et des denrées alimentaires

Position de la CI CDS relative aux projets de loi sur les entraves techniques au commerce (LETC) et sur la sécurité des produits (LSPro)

La Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS) se mobilise sur un large front pour défendre les intérêts des consommateurs et préserver leur pouvoir d'achat. Pour ce faire, elle mise essentiellement sur deux instruments majeurs: l'ouverture des marchés et la levée des entraves au commerce. Mais pour que le marché fonctionne bien, plusieurs éléments doivent être réunis : des acteurs du marché bien informés, des règles du jeu claires, ainsi que des consommateurs qui aient confiance dans la sécurité des produits.

La CI CDS salue sur le fond la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) soumise à notre appréciation, en vertu de laquelle des produits légalement commercialisés dans les pays de l'UE seront admis en Suisse sans autre procédure d'homologation, c'est-à-dire sans prescriptions supplémentaires.

L'application du principe du Cassis de Dijon permet de supprimer d'une part les prescriptions spécifiques à la Suisse avec leur effet de renchérissement des prix et, d'autre part, les barrières au commerce. La circulation des marchandises s'en trouve considérablement simplifiée et il est plus facile pour l'économie de respecter les normes actuelles et à venir. Le principe du Cassis de Dijon diminue en particulier les coûts de la mise sur le marché de produits compétitifs en provenance de la zone EEE, avec à la clé des offres plus avantageuses pour les consommateurs. Il n'est pas acceptable en effet que des produits identiques coûtent aujourd'hui en Suisse nettement plus cher qu'à l'étranger.

L'adoption du principe du Cassis de Dijon s'appuie sur la nouvelle loi sur la sécurité des produits également en discussion, qui prescrit la sécurité des produits commercialisés, qu'ils soient d'origine suisse ou étrangère.

Pour les deux projets soumis à notre examen, nos commentaires portent à la fois sur les définitions et sur le mode d'exécution. En plusieurs occasions, la CI CDS, a préconisé avec insistance une observation du marché basée sur le risque ainsi qu'une exécution efficace et systématique.

Récapitulatif des principales exigences de la CI CDS

- Les consommateurs réclament - à juste titre - des produits sécurisés et attendent du législateur comme de l'économie qu'ils répondent à leur besoin légitime.
- La législation suisse sur les denrées alimentaires souffre encore de quelques faiblesses au niveau de son application (rapport de la Commission de gestion, 2003 et motion CE Germann, 2008).
- Selon la CI CDS, une observation du marché basée sur le risque et une exécution efficace revêtent une importance capitale. La Suisse a été jusqu'ici à l'abri des grands scandales alimentaires et il importe qu'elle le reste. Les plus importants commerces de détail de Suisse garantissent aujourd'hui des normes de qualité les plus élevées. Toutefois, la sécurité des denrées alimentaires ne peut être laissée aux seuls soins des acteurs privés, dont on sait qu'ils n'agissent pas tous avec le même sens des responsabilités.
- Les deux projets de loi aujourd'hui en discussion (LSPro et LETC) vont, de manière générale, dans la bonne direction. On peut mentionner ici tout spécialement les listes d'exception que le Conseil fédéral a dressées de manière claire et transparente. Nous pensons utile d'apporter quelques améliorations à la LETC, notamment sur les grands points que voici :

1. Le principe de base, énoncé à l'art. 16 a, mérite une formulation plus simple et plus précise.
2. Il en va de même pour la discrimination des producteurs suisses (art. 16 b) et du régime d'autorisation (art. 16, let c à f), que nous proposons de supprimer.
3. Plutôt que d'adopter une solution spécifique pour les denrées alimentaires, nous préconisons d'aménager pour l'ensemble des produits une surveillance du marché basée sur le risque, claire et systématique, et de la régler dans la LSPro.

Cette option permettrait de faire l'économie des nouveaux postes - il est question d'en créer jusqu'à huit à l'OFSP- destinés à faire face à l'alourdissement de la charge administrative.

Cela exposé, voici notre position article par article:

Loi sur la sécurité des produits

Art. 2 Définitions

Commentaire :

S'agissant d'une loi d'ordre supérieur, il y a lieu de définir clairement et avec précision les notions utilisées dans les lois qui s'y réfèrent. Dans ce sens, nous proposons de faire figurer les définitions énoncées à l'article 3 de la LETC dans la loi sur la sécurité des produits:

Proposition : insérer des définitions supplémentaires à l'article 2

"Mise en service: la première utilisation d'un produit par l'utilisateur final

Surveillance du marché: les actes d'autorité des organes de surveillance du marché, visant à ce que les produits offerts, mis sur le marché ou mis en service, répondent aux prescriptions techniques [et aux exigences de sécurité à l'achat, à la consommation et à l'élimination]

Information sur le produit: toutes les indications et tous les marquages obligatoires qui se rapportent à un produit et qui y sont adjoints, notamment les étiquettes, les inscriptions sur les emballages, les notices explicatives, les modes d'emploi, les guides d'utilisation et les fiches techniques de sécurité."

Art 9: Surveillance du marché et surveillance de l'exécution

Commentaire :

Dans le souci d'assurer une exécution efficace, il nous apparaît primordial que la loi se centre sur les risques majeurs, tant sur le plan de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, que du côté des risques de fraude ou de tromperie des consommateurs quant à la qualité vantée. Il importe ici que la loi, ou du moins son ordonnance d'exécution, tienne compte de ce que de nombreuses entreprises disposent, au stade de la production comme à celui de la commercialisation, de leurs propres systèmes de gestion de la qualité. Imposées et reconnues en partie par la loi, ces mesures d'analyse interne et de correction des erreurs doivent absolument être prises en compte par les organes d'exécution lors de l'évaluation des risques. La reconnaissance des prestations déjà fournies en amont stimule et favorise la mise en place de système de management et réduit, de manière générale, la charge des autorités de contrôle.

Proposition : Art. 9 (nouveau texte en italique)

al. 1 : *"Le Conseil fédéral règle la surveillance du marché de produits et en supervise et contrôle l'exécution. "La surveillance du marché fonde son activité sur des évaluations de risques objectives et collabore à cet effet avec les instances européennes et internationales compétentes. Elle reconnaît ce faisant les prestations fournies en la matière par les entreprises dans le cadre de systèmes de gestion de la qualité reconnus et certifiés. "*

al. 2 : *"Le Conseil fédéral veille à instaurer une collaboration avec les organisations officielles internationales et les systèmes d'alerte."*

al. 3 : *"Le Conseil fédéral publie tous les ans un inventaire des normes internationales reconnues par les offices compétents, des produits non admis en Suisse, des dispositions générales, des organes d'exécution et des mesures d'exécution adoptées."*

Art. 10: Contrôle et mesures administratives

Commentaire :

Les compétences des autorités d'exécution devraient être réglées dans la LSPro comme à l'article 19, alinéa 1 de la LETC:

Proposition : nouvelle formulation de l'art. 10, al. 1

"Les organes d'exécution contrôlent les produits mis sur le marché. Ils peuvent prélever des échantillons et, au besoin, consulter les bulletins de livraison et procéder à des examens. Dans l'accomplissement de leur tâche, ils ont accès, pendant les heures d'exploitation usuelles, aux biens-fonds, exploitations, locaux et véhicules. Les contrôles se font généralement par sondages sur des échantillons aléatoires."

Art. 11 Droits et obligations des responsables de la mise sur le marché (nouveau)

Commentaire :

L'article 10 ayant énuméré les droits et obligations des autorités, l'art. 11 s'attache à régler ceux des responsables de la mise sur le marché. Nous proposons par conséquent une modification du titre. Nous tenons en outre à signaler qu'il n'est pas fait mention du principe de proportionnalité sous l'obligation de renseigner. Ce principe peut être garanti avec l'alinéa 2 dans sa nouvelle formulation proposée.

Si la loi sur les denrées alimentaires prévoit que le prélèvement d'échantillons est à la charge du fabricant ou du responsable de la mise sur le marché en cas de dépassement des valeurs limites ou de tromperie avérée, il manque à l'art. 10, al.1 une disposition régissant les coûts. Elle s'impose avec d'autant plus d'acuité que la valeur des produits non alimentaires est généralement plus élevée. Si l'on postule le prélèvement d'échantillons représentatifs, il faut compter avec des coûts très importants, du moins pour les méthodes destructives. Aussi convient-il de préciser que les frais ne peuvent être mis à la charge du responsable de la mise sur le marché tant qu'un dépassement des prescriptions légales n'est pas établi.

Proposition : nouvelle formulation de l'art. 11

al. 1 : *"Le responsable de la mise sur le marché d'un produit et, le cas échéant, les autres personnes concernées sont tenues de collaborer lors des contrôles. Elles doivent notamment fournir gratuitement aux organes d'exécution toutes les informations requises de même que toutes les attestations et documents."*

al. 2 : *"Le responsable de la mise sur le marché peut exiger un compte rendu écrit des résultats du contrôle ; les résultats lui sont notifiés directement ou via son représentant sur le lieu du contrôle."*

al. 3 : *"Dès lors qu'un échantillon ne donne pas lieu à contestation, son propriétaire peut en exiger la restitution ou le remboursement de sa valeur, si l'échantillon atteint au moins une des valeurs minimales fixées par le Conseil fédéral."*

Loi sur les entraves techniques au commerce LETC (Cassis de Dijon)

Prenant appui sur la loi exhaustive sur la sécurité des produits, la LETC régit le cas spécifique des biens importés non conformes aux prescriptions techniques suisses. Les règles relatives à la surveillance du marché s'appliquent aussi au secteur alimentaire, si bien que l'on peut renoncer à introduire une distinction correspondante dans la LETC.

Art. 1 ou art. 2

Il y a lieu d'indiquer ici que la loi sur la sécurité des produits (LSPro) tient lieu de loi supérieure dans laquelle sont énoncées les définitions les plus importantes.

Art 3

Il faut compléter la liste des définitions avec le terme « produit » selon la LSPro.

Art. 4a, al. 1, let a

Nous saluons la limitation à une seule langue officielle. Les fournisseurs actifs sur l'ensemble du territoire national continueront de manière générale à fournir l'information sur le produit dans les trois langues officielles.

Art. 4a, al. 1, let b

L'indication obligatoire des précautions d'emploi et des avertissements dans la langue officielle du lieu de commercialisation est une option juste.

Art. 4a, al. 3

La mention d'une adresse de contact en Suisse est judicieuse / nécessaire s'agissant de produits devant être notifiés ou homologués, mais aussi pour les produits soumis à un impôt à la consommation.

Art. 4, al. 5, let b

Il s'agit ici d'un principe capital qui simplifie la mise en œuvre de la loi par les fournisseurs.

Art. 16a

Commentaire :

Forts de notre conviction et de notre expérience selon laquelle la surveillance du marché fonctionne au sein de l'EEE comme en Suisse, nous pensons qu'un produit en libre circulation qui a été mis sur le marché dans un pays autre que son pays de production présente un degré de sécurité suffisant pour être admis en Suisse sans examen supplémentaire. Du coup, il n'y a plus lieu de se demander si un produit déterminé est conforme ou non aux normes techniques suisses, l'unique enjeu résidant alors dans la sécurité du produit, aux stades de la consommation, de l'utilisation et de l'élimination.

Cette conception implique que les prescriptions techniques prévues dans les lois sur la protection de l'environnement, sur la protection des animaux ou sur la protection des eaux, mais aussi dans la loi sur le travail et toutes les autres lois régissant la *production* en Suisse, restent applicables sans restriction. La Suisse, l'expérience le montre, s'est dotée en la matière de normes souvent plus sévères, mais certains pays de l'UE connaissent des dispositions parfois plus strictes, si bien que l'on ne saurait parler d'une discrimination systématique de la production indigène.

Parmi les domaines importants sous l'angle de l'environnement et des consommateurs, il faut mentionner certains produits tels que les œufs en batterie, le génie génétique ou les lessives sans phosphates, qui font l'objet d'exceptions au principe du Cassis de Dijon.

Proposition : supprimer l'art. 16 a, al. 1, let a-c et remplacer par :

Art. 16a, al. 1 : „Les produits en libre circulation dans l'EEE peuvent être importés, mis sur le marché et éliminés en Suisse. ”

Art. 16 b

Proposition : supprimer art. 16 b, al. 1 à al. 3 et remplacer par

Art. 16 b, al. 1 (nouveau) : „Les producteurs en Suisse sont autorisés à fabriquer et à offrir certains produits conformes aux prescriptions techniques de la Communauté européenne (CE) plutôt qu'aux dispositions de la présente loi, et, en cas d'absence ou d'insuffisance d'harmonisation au sein de l'UE, conformes aux prescriptions techniques d'un Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE,) et de les mettre sur le marché, à condition que lesdits produits aient été

a) mis sur le marché dans l'EEE et que

b) le fabricant en Suisse déclare à quelles prescriptions techniques répond sa production.”

Art 16 c - f

Proposition : supprimer art 16 c-f

Exposé des motifs :

Une réglementation d'exception pour les denrées alimentaires ne s'impose pas dans l'hypothèse, admise à l'art. 16 a, d'une surveillance du marché qui fonctionne bien en Suisse et qui repose sur une évaluation scientifique des risques. Dans le domaine des denrées alimentaires, la législation suisse s'est progressivement rapprochée ces dernières années de la législation communautaire. Aujourd'hui, les négociations sur l'accord de libre-échange dans le secteur agro-alimentaire (ALEA) ou sur l'Accord sur la santé publique (ASP) envisagent la reprise complète de l'acquis communautaire dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires. Des efforts sont engagés aujourd'hui dans l'UE pour poursuivre l'harmonisation des réglementations propres aux différents pays membres. Dans le cadre des Bilatérales II, il a déjà fallu adapter notamment les prescriptions d'hygiène, pour les produits d'origine animale surtout, et aligner les structures d'exécution suisse sur celle de l'UE. Dans de nombreux cas, cela a permis de combler une série de lacunes et d'asseoir l'exécution sur des bases plus solides, ce qui est parfaitement dans l'intérêt des consommateurs suisses.

S'agissant de produits dont la désignation s'écarte notablement des prescriptions suisses, il y a lieu d'assurer la protection contre la tromperie au niveau de l'ordonnance (ordonnance sur l'étiquetage des denrées alimentaires p.ex.). La disposition en question pourrait

être libellée comme suit : "Lorsque la dénomination spécifique s'écarte de l'attente générale du consommateur, une mention spécifique complètera la dénomination officielle en vigueur dans le pays où le produit a été légalement mis sur le marché et dont il remplit les prescriptions techniques.

Les différences quant aux prescriptions de production n'entrent en revanche pas dans le champ du projet LETC. Elles reflètent de fait des insuffisances spécifiques et des attentes de la société. Dans le domaine de la production agricole en particulier, les exigences plus élevées sont par exemple compensées par les paiements directs à l'agriculture, en reconnaissance des coûts plus importants ou de la charge de travail plus lourde qu'elles impliquent.

Une surveillance du marché fondée sur le risque, transparente et systématique, est capitale pour le bon fonctionnement des marchés plus ouverts. Il faut que les consommateurs aient confiance dans les produits qui arrivent sur le marché pour que la concurrence accrue entre produits suisses et étrangers commence à déployer des effets positifs. Peu importe pour la surveillance des marchés qu'il s'agisse de produits suisses ou étrangers. Ce qui importe surtout, c'est de ne pas devoir homologuer des produits dûment contrôlés en provenance d'un pays de l'EEE.

En conséquence, la surveillance du marché peut être complètement réglée dans la loi supérieure sur la sécurité des produits (art. 10 contrôle et mesures administratives.)

Art. 19

Proposition : art. 19 maintenir l'article jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la sécurité des produits en tant que loi d'ordre supérieur régissant la surveillance des marchés pour les produits suisses et étrangers. Ensuite supprimer l'article.

Art. 19 a

Proposition : supprimer l'article purement et simplement

Art. 20

Proposition : supprimer et régler la question de manière exhaustive dans la LSPro pour les produits suisses et étrangers.

Exposé des motifs :

Pour les produits importés de l'EEE (voire art. 16a, al. 1), aucune réglementation spécifique ne s'impose en matière de surveillance du marché. Les dispositions sur la surveillance générale du marché doivent s'appliquer, en l'occurrence les dispositions de l'art. 19 LETC, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la sécurité des produits .

20.01.2009