

## Message concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels

(Loi sur les denrées alimentaires, LDA)

du 30 janvier 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'approuver, un projet de loi sur les denrées alimentaires.

En outre, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |        |        |  |
|--------|--------|--|
| 1972 P | 11 190 | Contrôle des denrées alimentaires (N 5. 12. 72, Ribi)                                |
| 1974 M | 11 716 | Importations des denrées alimentaires. Contrôle (N 11. 12. 73, Tschumi; E 19. 3. 74) |
| 1979 P | 79.353 | Publicité pour le tabac (N 27. 11. 79, Schär)  |
| 1979 P | 79.475 | Déclaration des marchandises (N 27. 11. 79, Neukomm)                                 |
| 1980 P | 79.406 | Médecine vétérinaire. Commerce des médicaments (N 25. 9. 80, Dürr)                   |
| 1981 M | 79.406 | Médecine vétérinaire. Commerce des médicaments (N 25. 9. 80, Dürr; E 3. 3. 81)       |
| 1981 P | 80.920 | Hormones. Interdiction des importations (N 19. 6. 81, Christinat)                    |
| 1982 P | 82.322 | Nouvelle loi sur l'hygiène des aliments d'origine animale (N 17. 12. 82, Tochon)     |
| 1987 P | 87.426 | Abolition du contrôle des viandes au lieu de destination (N 9. 10. 87, Biel)         |
| 1988 P | 88.410 | Législation sur les denrées alimentaires (N 23. 6. 88, Jung).                        |

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

30 janvier 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Le contrôle des denrées alimentaires a été introduit sur le plan national par la loi de 1905 sur les denrées alimentaires (LDA; RS 817.0). La procédure prescrite par le droit fédéral mettait fin à des règles cantonales fort diversifiées. Les procédures administratives des cantons étaient encore plus disparates, raison pour laquelle il s'imposait de mettre l'accent sur les prescriptions de procédure. La loi avait été élaborée en fonction des conditions régnant à l'époque, où les denrées alimentaires étaient dans une très large mesure produites, vendues et consommées au même endroit. On ne connaissait pas encore les denrées alimentaires standardisées, emballées lors de leur fabrication et distribuées sous cette forme aux consommateurs. Les denrées alimentaires de mauvaise qualité, frelatées et dangereuses pour la santé, ainsi que les imitations et succédanés, constituaient à l'époque le problème le plus important pour la police des denrées alimentaires et les responsables de la santé publique. La loi actuelle ne comporte pas de prescriptions matérielles sur les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires et leur manutention; on a délégué au Conseil fédéral la compétence de régler tout le domaine des dispositions matérielles. Il en est résulté avec le temps, en raison de la nécessité de s'adapter constamment aux développements les plus récents, une ordonnance traitant une foule de matières et manquant totalement de transparence.*

*La loi en vigueur ne répond plus aux exigences actuelles, notamment quant aux points suivants:*

- les circonstances complexes et les exigences plus sévères quant à la base légale des ordonnances obligent le législateur à restreindre dans la loi, par des principes directeurs et des critères précis, la finalité et l'étendue de la compétence du Conseil fédéral en matière d'ordonnances;*
- les compétences des autorités fédérales pour coordonner l'exécution décentralisée par les cantons doivent être renforcées; elles doivent pouvoir, le cas échéant, prescrire d'une manière uniforme les mesures à prendre pour maîtriser des situations extraordinaires;*
- un régime de compétences bien articulé doit mettre fin à l'organisation de l'exécution dans les cantons, où cette dernière emprunte deux voies parallèles;*
- en raison de l'intégration toujours plus poussée dans la communauté internationale, la loi doit pouvoir absorber également les développements futurs.*

*Dans les domaines de la vie quotidienne et des activités économiques que touche la législation sur les denrées alimentaires, il existe une polarisation très marquée entre les milieux intéressés par les problèmes liés à la consommation, la nature et la protection de l'environnement, d'une part, et les milieux des producteurs et commerçants, d'autre part. Cette polarisation a également exercé ses effets lors de l'élaboration du projet de loi; les travaux préparatoires ont pris 15 ans environ jusqu'à maintenant. En 1982, la procédure de consultation sur le projet de loi n'a débouché que sur un seul consensus: la nécessité de procéder à une révision totale. En outre, on n'a trouvé d'accord dominant sur aucun des domaines à réglementer, mais il faut reconnaître également qu'il y eut peu de propositions unanimement rejetées.*

---

---

*Le présent projet de loi a été examiné d'une manière fouillée par une commission de rédaction présidée par un expert externe à l'administration. Cette commission a tenu compte de l'évolution de ces dernières années et des expériences récentes. La loi est conçue selon les principes applicables aux lois de police, c'est-à-dire qu'elle ne touche à la liberté de commerce et d'industrie des producteurs et des vendeurs que dans la mesure où la protection de la santé et la prévention contre la fraude le requièrent.*

*On mentionnera les innovations suivantes:*

- la production agricole entre formellement dans le champ d'application de la loi;*
- des critères précis sont définis pour les exigences auxquelles doivent être soumises les denrées alimentaires et leur manutention;*
- les compétences des autorités fédérales pour diriger et coordonner l'exécution ont été renforcées par rapport aux cantons;*
- un régime de compétences bien articulé pour l'exécution dans les cantons a été élaboré;*
- les prescriptions de procédure sont plus rigoureuses et les dispositions pénales ont une nouvelle teneur;*
- une base légale a été créée pour le contrôle spécifique des médicaments vétérinaires lors de leur importation.*

*Les ordonnances actuelles ne seront pas rendues illégales par l'entrée en vigueur de la loi sur les denrées alimentaires. Elles doivent toutefois être restructurées et adaptées à la nouvelle loi sous forme d'un agencement systématique, et leur nombre réduit. Elles seront en outre complétées si cela s'avère nécessaire.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Le mandat constitutionnel

La loi sur les denrées alimentaires repose sur l'article 69<sup>bis</sup> de la constitution (cst.) qui est libellé comme il suit:

#### Article 69<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> La Confédération a le droit de légiférer:

- a. Sur le commerce des denrées alimentaires;
- b. Sur le commerce d'autres articles de ménage et objets usuels, en tant qu'ils peuvent mettre en danger la santé ou la vie.

<sup>2</sup> Les cantons exécutent ces dispositions.

<sup>3</sup> Le contrôle sur l'importation à la frontière nationale appartient à la Confédération.

Lorsque la constitution a été complétée le 11 juillet 1897 par cette disposition, la plupart des consommateurs de denrées vivaient en autarcie alimentaire. Les acheteurs connaissaient personnellement leurs producteurs. Le principe de la bonne foi lors de l'achat d'aliments ne devait pas être garanti par un appareil de contrôle compliqué. Le consommateur se fiait à sa propre appréciation: apparence, couleur, état, odeur et saveur lui donnaient des indications suffisantes pour lui permettre d'évaluer la qualité de la marchandise présentée. Actuellement, les denrées alimentaires sont, pour une grande part, fabriquées et transformées sur une grande échelle. Nous achetons des produits provenant du monde entier. Le consommateur n'est ainsi plus en mesure de contrôler l'itinéraire suivi par la marchandise du producteur au consommateur<sup>1) \*)</sup>.

En dépit de ces profondes modifications, une nouvelle disposition constitutionnelle n'est en principe pas nécessaire pour satisfaire aux besoins actuels. En effet, le droit constitutionnel en vigueur accorde à la Confédération des compétences très étendues dans le domaine du droit régissant les denrées alimentaires. La nouvelle loi sur les denrées alimentaires sera donc fondée sur la même disposition constitutionnelle que celle sur laquelle reposait la loi de 1905.

La Confédération a la compétence, aux fins de protéger la santé, de réglementer tant le commerce des denrées alimentaires que celui des objets usuels. Elle peut également édicter des dispositions pour garantir la protection contre la tromperie ou, en d'autres termes, la protection de la bonne foi dans le commerce des denrées alimentaires.

En accordant à la Confédération des compétences étendues en matière de législation, la constitution fédérale lui a du même coup imparti la responsabilité de faire usage de sa compétence, dans la mesure où le requièrent les circonstances, c'est-à-dire la nécessité de veiller à la santé de la population et de la protéger contre la tromperie, au vu des conditions complexes qui règnent

\*) La note <sup>1)</sup> comme les autres notes figurent à la fin du message.

aujourd'hui et qui ne sont pas facilement perceptibles. Compte tenu de l'évolution constatée dans le domaine de la production et de la distribution des denrées alimentaires et objets usuels, il s'est avéré nécessaire de créer les bases légales susceptibles de protéger le consommateur contre les menaces que peuvent constituer pour la santé les denrées alimentaires et les objets usuels et de renforcer par la même occasion la confiance de la population dans la qualité de la production et de la distribution des denrées alimentaires.

Il y a également lieu, dans les limites du droit constitutionnel en vigueur, de créer les bases légales permettant à la Suisse de rester concurrentielle dans le concert international. Il convient de ne pas provoquer, par des dispositions administratives internes, des distorsions indésirables dans la concurrence, qu'il s'agisse de la production indigène ou des importations.

Le législateur doit enfin tenir compte des menaces d'un type récent provenant de l'environnement et des nouveaux procédés technologiques à haut risque utilisés dans la fabrication et le traitement des denrées alimentaires.

## **12 Situation initiale**

### **121 La loi en vigueur**

La loi fédérale du 8 décembre 1905<sup>2)</sup> concernant le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels porte toujours l'empreinte du siècle passé. Lors de la modification constitutionnelle du 11 juillet 1897<sup>3)</sup>, l'article 69<sup>bis</sup> cst. a conféré à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions sur les denrées alimentaires et les objets d'usage domestique. Une année et demie plus tard, le message du Conseil fédéral du 28 février 1899<sup>4)</sup> concernant le projet de loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels vit le jour. Le projet du Conseil fédéral a subi encore d'importantes modifications au cours des débats parlementaires, qui durèrent six ans environ. Il s'écoula encore 3 ½ ans jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> juillet 1909<sup>5)</sup>.

La loi remplaça à l'époque les prescriptions cantonales sur le contrôle des denrées alimentaires, dont les différences étaient fort accentuées. Elle a été conçue et concrétisée à une époque où les denrées alimentaires étaient encore, dans une très large mesure, produites, vendues et consommées au même endroit. On ne connaissait pas encore à l'époque – ou sinon seulement dans une mesure très restreinte – des transports sur de longues distances et une distribution assurée par des chaînes de magasins dans les différentes régions du pays. On ne connaissait pas non plus les denrées alimentaires standardisées qui sont emballées lors de leur fabrication et distribuées sous cette forme aux consommateurs. Les autorités étaient alors confrontées au grave problème que constituait la tromperie dont étaient victimes les consommateurs lorsqu'on leur présentait une marchandise de moindre qualité ou frelatée ou des imitations telles que cidre ou miel artificiel et autres succédanés. Les cantons n'avaient pas édicté des prescriptions uniformes en matière de procédure. En outre, le code pénal suisse n'avait pas encore vu le jour.

La loi se bornait à régler *le contrôle* des denrées alimentaires et délégua dès lors au Conseil fédéral la compétence d'édicter toutes les dispositions matérielles devant régir les denrées alimentaires. C'est pour cette raison que la loi n'a subi que trois modifications depuis son entrée en vigueur. En 1942<sup>6)</sup>, les dispositions pénales ont été harmonisées avec celles du code pénal suisse. En 1978<sup>7)</sup>, on créa la base légale pour l'obligation de déclarer la composition des denrées alimentaires et, en 1985<sup>8)</sup>, conséquence de la modification constitutionnelle du 10 mars 1985<sup>9)</sup>, on abrogea la disposition sur les subventions fédérales.

A part la loi sur les denrées alimentaires, d'autres lois traitent de domaines touchant aux denrées alimentaires: la loi fédérale du 24 juin 1910<sup>10)</sup> sur l'interdiction de l'absinthe et la loi fédérale du 7 mars 1912<sup>11)</sup> prohibant le vin artificiel et le cidre artificiel. La loi fédérale du 24 juin 1910 ne règle en détail que l'interdiction de l'absinthe prévue par l'article 32<sup>ter</sup> de la constitution, alors que la loi fédérale du 7 mars 1912 comporte des dispositions matérielles, dérivant du droit applicable aux denrées alimentaires, sur le vin artificiel et le cidre artificiel. Cette dernière vise à protéger le consommateur contre la tromperie, ainsi que la santé publique, contre ces produits qui ne sont plus d'actualité aujourd'hui.

## 122 Les prescriptions des ordonnances

Le Conseil fédéral a largement fait usage de sa compétence en la matière. Il édicta, en 1909 et 1926, les premières ordonnances sur les denrées alimentaires qui devaient précéder l'actuelle<sup>12)</sup> et, en 1909 et 1938, les premières ordonnances sur le contrôle des viandes qui devaient précéder celle qui est actuellement en vigueur<sup>13)</sup>. Dans le domaine de la police des denrées alimentaires et des objets usuels (RS 817 du recueil systématique des lois), il existait, à fin 1987, 20 ordonnances ou arrêtés du Conseil fédéral, outre l'ordonnance centrale sur les denrées alimentaires<sup>14)</sup> qui a été modifiée au moins à 50 reprises depuis 1936, et l'ordonnance fédérale sur le contrôle des viandes<sup>15)</sup> qui a subi quatorze modifications depuis 1957. En outre, seize ordonnances du Département fédéral de l'intérieur et dix ordonnances de l'Office fédéral de la santé publique et de l'Office vétérinaire fédéral ont été édictées sur la base de ces textes législatifs. Dans leur ensemble, ces ordonnances manquent de systématique et constituent un magma de prescriptions de diverse importance où les organes de contrôle et ceux à qui les normes s'appliquent éprouvent beaucoup de peine à se repérer. Il existe en outre des centaines d'autorisations particulières qui décrivent et tolèrent des denrées alimentaires déterminées de certains fabricants.

Il sera indispensable, en se fondant sur la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, de remettre de l'ordre dans ce maquis d'ordonnances. Il faudra en examiner les dispositions, les grouper et les classer d'une manière systématique à l'échelon du Conseil fédéral ou du département suivant leur importance.

## 123 Problèmes

La loi actuelle sur les denrées alimentaires règle l'organisation de l'exécution dans les cantons, la procédure à suivre lors du contrôle des denrées alimentaires, la

procédure applicable à la protection juridique en rapport avec les décisions des organes de contrôle, les dispositions pénales, ainsi que les tâches des autorités fédérales, notamment le contrôle des denrées alimentaires à la frontière effectué par les organes des douanes. L'article 54 constitue une disposition importante. Elle oblige le Conseil fédéral à édicter *«les dispositions propres à sauvegarder la santé publique et à prévenir toute fraude»*.

La délégation non restrictive de la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des dispositions matérielles ne suffit plus à satisfaire aux exigences actuelles que recouvrent les principes de la légalité des actes de l'administration. Il est notamment nécessaire d'établir des principes directeurs à grande portée par le biais du processus parlementaire de formation de l'opinion. Compte tenu de la complexité des conditions qui prévalent actuellement dans le domaine des denrées alimentaires, le législateur se doit de restreindre, au moyen de principes directeurs et de critères précis fixant l'objectif et la portée des règles à établir, la compétence étendue du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions par voie d'ordonnance. La loi actuelle sur les denrées alimentaires est si peu rigoureuse à cet égard que l'on décèle des dispositions conçues selon des critères foncièrement différents dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires et dans l'ordonnance fédérale sur le contrôle des viandes. L'ordonnance sur les denrées alimentaires décrit la manière dont doit être présenté le produit fini tandis que l'ordonnance fédérale sur le contrôle des viandes vise à sauvegarder la santé publique et à prévenir toute fraude par des prescriptions d'ordre prophylactique applicables à la production, au commerce et à la vente.

La loi actuelle ne donne pas non plus des *informations utiles sur la manière de maîtriser des cas exceptionnels*. Il y a par exemple, aujourd'hui déjà, des denrées alimentaires contaminées par des résidus provenant de l'environnement (certaines spécialités de la mer entre autres) à tel point qu'elles ne pourraient plus être autorisées en Suisse si l'on appréciait la situation selon les critères usuels. Doit-on alors contraindre l'amateur à renoncer à ces produits ou user d'une solution plus judicieuse en appliquant des critères moins sévères – accompagnés éventuellement d'une déclaration y relative ou d'une mise en garde – à ces spécialités qui sont rarement consommées ou qui ne le sont qu'en petites quantités?

Jusqu'au milieu de 1987, la préparation des dispositions d'exécution et l'exécution proprement dite dépendaient de *deux champs de compétence*. L'Office vétérinaire fédéral exécutait la loi sur les denrées alimentaires avec le concours des vétérinaires compétents sur le plan cantonal. Viande et préparations de viande étaient ainsi contrôlées selon le principe «de l'étable à la table». De son côté, l'Office fédéral de la santé publique était responsable, avec les chimistes cantonaux, du contrôle de toutes les autres denrées alimentaires et des objets usuels. Dans son rapport du 19 novembre 1981<sup>16)</sup>, la commission de gestion du Conseil national a déjà analysé le déroulement du contrôle des denrées alimentaires, en prenant pour exemple le cas des résidus d'hormones dans la viande de veau, et a exigé qu'une seule autorité soit responsable vis-à-vis de l'extérieur du contrôle de toutes les denrées alimentaires vendues (responsabilité générale sur le front des ventes).

La *décentralisation de l'exécution*, confiée aux cantons, a donné largement satisfaction jusqu'à ce jour. Les chimistes cantonaux, qui se rencontrent au sein d'une

association fondée à leur propre initiative depuis des décennies, ont pris librement, pour l'essentiel, les mesures de coordination nécessaires après avoir trouvé un terrain d'entente. Cette coordination volontaire ne suffit cependant plus à satisfaire à toutes les exigences d'une exécution rapide, adaptée à notre temps et au but visé. C'est la raison pour laquelle il faut doter la Confédération de compétences bien déterminées lui permettant d'assurer une exécution uniforme et d'informer la population. Comme le prévoit la constitution, les cantons garderont cependant la responsabilité principale de l'exécution à l'intérieur du pays. Les imbrications nationales et internationales que l'on connaît actuellement dans la production, le commerce et la distribution des denrées alimentaires, ne peuvent être contrôlées que par le biais d'une coordination renforcée de l'exécution par la Confédération. En particulier, les grandes organisations de la branche de l'alimentation, dont l'activité se déploie sur l'ensemble du pays, ne peuvent être traitées équitablement que si elles sont contrôlées et appréciées selon les mêmes critères dans tous les cantons. Cela vaut a fortiori pour les nombreux produits étrangers dont beaucoup sont distribués à l'échelle mondiale.

La Confédération doit également être en mesure de *maîtriser des situations de crise* telles que l'épidémie de listériose en 1987/88. Dans ce but, la loi doit lui conférer des compétences plus étendues, ainsi qu'une responsabilité accrue. Les autorités fédérales doivent pouvoir coordonner d'une manière impérative les mesures d'exécution des cantons et prescrire des mesures pour garantir une exécution uniforme. Ce n'est que de cette manière que la Confédération pourra apaiser l'inquiétude de la population et intervenir rapidement pour empêcher la distribution et la vente de denrées alimentaires pouvant mettre en danger la santé d'une grande partie de la population.

La loi actuelle ne contient pas non plus de dispositions sur *l'information et la mise en garde publique de la population* dans les situations de crise. Ce domaine a toutefois pris, ces derniers temps, une telle importance qu'il est indispensable d'en fixer les principes dans la loi. Les autorités d'exécution doivent avoir des instructions précises quant au mode d'intervention qui sied pour tenter de résoudre le problème posé par la situation et disposer des compétences nécessaires à cet effet.

Les *dispositions pénales* enfin ne permettent pas de sanctionner d'une manière appropriée tous les graves abus que les circonstances actuelles ont fait naître. La peine maximale prévue est notamment trop légère. Dès lors, il n'est pas rare que les peines ne soient plus à même d'atteindre le but visé.

## 124 Compétence contestée

Lorsqu'il s'est agi de maîtriser l'affaire des hormones en 1980, on a constaté que l'organisation de l'exécution dans les cantons, qui suit deux voies parallèles, et le partage de la compétence entre l'Office fédéral de la santé publique et l'Office vétérinaire fédéral, constituaient une entrave à la mise en œuvre de mesures adéquates. L'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1987<sup>17)</sup> a toutefois modifié la compétence de ces deux autorités fédérales. Cet arrêté a fait suite à une demande de la Commission de gestion du Conseil national selon laquelle il convenait de

✚ confier à un seul office fédéral la responsabilité générale du contrôle des denrées alimentaires dans les relations avec les tiers.

Il incombe aujourd'hui à l'Office fédéral de la santé publique d'élaborer et d'exécuter les actes législatifs concernant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels, à l'exception de la production et du découpage des viandes ainsi que du contrôle de l'importation, du transit et de l'exportation de viandes et de produits carnés. L'Office vétérinaire fédéral est par contre compétent pour élaborer et exécuter les actes législatifs sur les denrées alimentaires dans la mesure où ils concernent la production (engraissement, abattage, inspection) et le découpage des viandes ainsi que le contrôle de l'importation, de transit et de l'exportation de viandes et de produits carnés. A cet effet, l'Office vétérinaire fédéral doit également fournir à l'Office fédéral de la santé publique les bases scientifiques et techniques qui lui sont nécessaires pour préparer et exécuter les prescriptions concernant les viandes et les produits carnés. On peut ainsi constater qu'un régime de compétences<sup>18)</sup> bien articulé a été instauré sur le plan fédéral. L'Office fédéral de la santé publique vient de créer un service spécialisé en matière de contrôle de la viande. Il est maintenant à même d'assumer la responsabilité générale dans les relations avec les tiers. La nouvelle loi tient compte de ce régime de compétences.

## 125 L'infrastructure existante

Les organes suivants de la Confédération ont affaire au contrôle des denrées alimentaires:

- a. L'Office fédéral de la santé publique, comprenant:
  - 22 fonctionnaires supérieurs et collaborateurs spécialisés;
  - 11 collaborateurs de laboratoire;
  - 10 collaborateurs administratifs.
- b. L'Office vétérinaire fédéral, comprenant:
  - 8 fonctionnaires supérieurs et collaborateurs spécialisés;
  - 10 collaborateurs de laboratoire;
  - 8 vétérinaires de frontière permanents;
  - 72 vétérinaires de frontière non permanents;
  - 5 collaborateurs administratifs.
- c. L'Administration fédérale des douanes, avec ses collaborateurs à la frontière.
- d. L'Office fédéral des affaires vétérinaires de l'armée et le Commissariat central des guerres, dans le domaine militaire.

Dans les *cantons*, l'exécution incombe, d'une part, aux chimistes cantonaux et aux laboratoires qui leur sont subordonnés, aux inspecteurs des denrées alimentaires<sup>19)</sup> ainsi qu'aux experts chargés des contrôles locaux. Les vétérinaires cantonaux procèdent, d'autre part, aux contrôles de l'hygiène des viandes avec les inspecteurs qui leur sont subordonnés.

Le tableau suivant donne une *vue d'ensemble de l'infrastructure*:

## Contrôle cantonal des denrées alimentaires

Tableau 1

| Canton                 | Chimiste cantonal | Collaborateurs du laboratoire cantonal | Collaborateurs du laboratoire cantonal |           |                               |                       |                                      |                                 | Experts locaux |                          |
|------------------------|-------------------|--|--|-----------|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------------|----------------|--------------------------|
|                        |                   |  | Collaborateurs scientifiques           | Laborants | Collaborateurs administratifs | Autres collaborateurs | Inspecteurs des denrées alimentaires | Inspecteurs de l'eau de boisson |                | Inspecteurs des toxiques |
| ZH .....               | 1                 | 74                                     | 22                                     | 31        | 8                             | 2                     | 5                                    | 2                               | 4              | 204                      |
| BE .....               | 1                 | 43,5                                   | 12                                     | 16        | 6,5                           | 2                     | 5                                    | 1                               | 1              | 352                      |
| LU .....               | 1                 | 20                                     | 3                                      | 11        | 2                             | 1                     | 1                                    | 1                               | 1              | 107                      |
| UR <sup>1)</sup>       |                   |  |  |           |                               |                       |                                      |                                 |                | 20                       |
| SZ <sup>1)</sup>       |                   |  |  |           |                               |                       |                                      |                                 |                | 2                        |
| OW <sup>1)</sup> ..... | 1                 | 19,5                                   | 1                                      | 12        | 2,5                           | 2                     | 1,5                                  | 1                               | 0,5            | 1                        |
| NW <sup>1)</sup>       |                   |  |  |           |                               |                       |                                      |                                 |                | 11                       |
| GL <sup>2)</sup> ..... | —                 | 3,5                                    | —                                      | —         | 0,5                           | 1                     | 1                                    | 0,5                             | 0,5            | 29                       |
| ZG .....               | 1                 | 12,5                                   | 1                                      | 7,5       | 1                             | 1                     | 0,5                                  | 0,5                             | 1              | 11                       |
| FR .....               | 1                 | 16                                     | 2                                      | 7,5       | 3                             | 0,5                   | 2                                    | 0,5                             | 0,5            | 1                        |
| SO .....               | 1                 | 15                                     | 2                                      | 6         | 2                             | 1                     | 2                                    | 1                               | 1              | 111                      |
| BS .....               | 1                 | 31,5                                   | 8                                      | 13        | 3,5                           | 2                     | 4                                    | —                               | 1              | —                        |
| BL .....               | 1                 | 20,5                                   | 4                                      | 10,5      | 2                             | 1                     | 1                                    | 1                               | 1              | 145                      |
| SH .....               | 1                 | 8,5                                    | 2,5                                    | 4         | 1                             | —                     | 0,5                                  | 0,5                             | —              | 29                       |
| AR <sup>2)</sup> ..... | —                 | 1,5                                    | —                                      | —         | 0,5                           | —                     | 1                                    | —                               | —              | 42                       |
| AI <sup>2)</sup> ..... | —                 | 1,5                                    | —                                      | —         | 0,5                           | —                     | 1                                    | —                               | —              | 7                        |
| AG .....               | 1                 | 29,5                                   | 7                                      | 13        | 4,5                           | —                     | 3                                    | 1                               | 1              | 225                      |
| GR .....               | 1                 | 14,5                                   | 2                                      | 6         | 1,5                           | 1                     | 2                                    | 1                               | 1              | 37                       |
| SG .....               | 1                 | 22                                     | 4                                      | 10        | 3                             | 1                     | 3                                    | 1                               | —              | 252                      |
| TG .....               | 1                 | 26                                     | 4                                      | 10        | 3                             | 2                     | 3                                    | 1                               | 3              | 73                       |
| TI .....               | 1                 | 23                                     | 3                                      | 8         | 5                             | —                     | 5                                    | 1                               | 1              | —                        |
| VD .....               | 1                 | 39                                     | 5,5                                    | 16        | 6,5                           | 2                     | 3                                    | 4                               | 2              | 42                       |
| VS .....               | 1                 | 18                                     | 2                                      | 10        | 2                             | 1                     | 2                                    | —                               | 1              | 64                       |
| NE .....               | 1                 | 26                                     | 3                                      | 12        | 4                             | 1                     | 3                                    | 2                               | 1              | 8                        |
| GE .....               | 1                 | 36,5                                   | 9,5                                    | 12        | 2,5                           | 7,5                   | 5                                    | —                               | 1              | —                        |
| JU .....               | 1                 | 4,5                                    | —                                      | 2,5       | 1                             | —                     | 0,5                                  | —                               | 0,5            | 80                       |
| CH .....               | 20                | 506,5                                  | 97,5                                   | 218       | 66                            | 29                    | 55                                   | 20                              | 23             | 1853                     |

<sup>1)</sup> Les cantons primitifs, UR, SZ, NW, OW, ont un laboratoire en commun à Brunnen.

<sup>2)</sup> Les cantons de GL, AR, AI n'ont pas de chimiste cantonal; le laboratoire du canton de Saint-Gall procède à des contrôles pour ces cantons.

## Service de l'hygiène des viandes

Tableau 2

| Canton   | Vétéri-<br>naire<br>cantonal<br>permanent | Vétéri-<br>naire<br>cantonal<br>non<br>permanent | Collabora-<br>teurs<br>adminis-<br>tratifs du<br>vétérinaire<br>cantonal | Vétéri-<br>naire pour<br>l'hygiène<br>des<br>viandes | Inspec-<br>teurs des<br>viandes | Autres<br>collabora-<br>teurs du<br>vétérinaire<br>cantonal | Inspec-<br>teurs-vétéri-<br>naires per-<br>manents | Inspec-<br>teurs-vétéri-<br>naires<br>non per-<br>manents | Inspec-<br>teurs<br>perma-<br>nents non<br>vétéri-<br>naires | Inspec-<br>teurs non<br>perma-<br>nents non<br>vétéri-<br>naires | Labora-<br>toire du<br>vétérinaire<br>cantonal | Collabora-<br>teurs en<br>labora-<br>toire |
|----------|---|--|--|--|---------------------------------|---|--|---|--|--|--|--|
| ZH ..... | 1   |  | 1  | 1  | 1                               | 1   | 7  | 60  | 10   | 34   | non  | —  |
| BE ..... | 1   |  | 2  | 1  | —                               | —   | 7  | 102   | 10   | 120  | non  | —  |
| LU ..... | 1   |  | 4  | 1  | 1                               | 2   | 4  | 61  | 7  | —  | non  | —  |
| UR ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | —  | 5   | —  | 21   | non  | —  |
| SZ ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | 1  | 13  | —  | 6  | non  | —  |
| OW ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | —  | 6   | —  | 3  | non  | —  |
| NW ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | —  | 4   | —  | 5  | non  | —  |
| GL ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | 1  | 5   | 2  | 40   | non  | —  |
| ZG ..... |   | 1  | 1  | —  | —                               | —   | —  | 5   | —  | —  | non  | —  |
| FR ..... | 1   |  | 7  | 1  | —                               | —   | 1  | 18  | 6  | 30   | oui  | 5  |
| SO ..... | 1   |  | 2  | —  | 1                               | —   | —  | 26  | 6  | 220  | non  | —  |
| BS ..... | 1   |  | 3  | 1  | —                               | 1   | 3  | —   | 4  | —  | oui  | 2  |
| BL ..... |   | 1  | 2  | —  | —                               | —   | —  | 18  | 1  | 52   | non  | —  |
| SH ..... |   | 1  | 1  | —  | —                               | —   | —  | 7   | —  | 24   | non  | —  |
| AR ..... |   | 1  | 0,25   | —  | —                               | —   | —  | 10  | —  | 3  | non  | —  |
| AI ..... |   | 1  | —  | —  | —                               | —   | —  | 3   | —  | 1  | non  | —  |
| SG ..... | 1   |  | 0,5  | 1  | 0,5                             | —   | 5  | 51  | 6  | 35   | non  | —  |
| GR ..... | 1   |  | 4  | 1  | —                               | —   | 1  | 22  | 1  | 145  | oui  | 2  |
| AG ..... | 1   |  | 2  | 0,3  | —                               | —   | 4  | 39  | —  | —  | non  | —  |
| TG ..... | 1   |  | 2  | —  | 3                               | —   | —  | 34  | —  | 13   | non  | —  |
| TI ..... | 1   |  | —  | 0,5  | —                               | —   | 1  | 17  | —  | 4  | non  | —  |
| VD ..... | 1   |  | 2  | —  | —                               | —   | 1  | 38  | 5  | 336  | oui  | 2  |
| VS ..... | 1   |  | 3  | —  | —                               | —   | —  | 8   | —  | 78   | non  | —  |
| NE ..... |   | 1  | 0,5  | 1  | —                               | —   | —  | 8   | 10   | 20   | oui  | 4  |
| GE ..... | 1   |  | 2,5  | 3  | 5                               | 0,25  | 3  | —   | —  | —  | oui  | 2,5  |
| JU ..... | 1   |  | 1  | —  | —                               | —   | —  | 13  | —  | 43   | non  | —  |
| CH ..... | 15  | 11   | 41,75  | 11,8   | 11,5                            | 4,25  | 39   | 573   | 68   | 1233   | 6  | 17,5                                       |

## **13 Préparation de la révision de la loi**

### **131 Motion Tschumi**

La révision de la loi sur les denrées alimentaires a été déclenchée par la motion 11 716 Tschumi du 25 juin 1973 «Importations des denrées alimentaires. Contrôle». Le motionnaire critiquait le fait que l'on ne pouvait renvoyer les denrées alimentaires lors de leur importation que dans les cas où il suffisait d'un «coup d'œil» pour se rendre compte qu'elles étaient avariées. La motion chargeait dès lors le Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle base légale permettant dorénavant aux organes de contrôle, à la frontière, de renvoyer les denrées alimentaires sur simple soupçon ou, en d'autres termes, lorsqu'il était possible qu'elles soient avariées. Le Conseil fédéral constata dans sa réponse que la loi sur les denrées alimentaires dans son ensemble était dépassée à maints égards et qu'il n'y avait donc pas uniquement lieu de réviser les dispositions mises en cause par la motion. La motion a été adoptée par le Conseil national (le 11 décembre 1973) et le Conseil des Etats (le 14 mars 1974).

A la fin de 1974, l'Association des chimistes cantonaux présenta son modèle de contrôle des denrées alimentaires. Elle y demandait essentiellement la mise sur pied d'un contrôle intégral des denrées alimentaires et la création d'un Office fédéral de contrôle des denrées alimentaires.

En août 1975, un *premier projet de loi*, élaboré par l'administration, vit le jour. Ce projet a par la suite été discuté et développé en 1975 et 1976 par une commission ad hoc présidée par Marc Hodler, avocat. Cette commission était formée de personnes issues de la Commission fédérale de l'alimentation. Selon la conception adoptée à l'époque, le champ d'application de la loi devait se limiter aux denrées alimentaires n'ayant pas de rapport avec la viande. On prévoyait par contre une loi sur l'hygiène des viandes.

Dès le début, on constata qu'il y avait des avis divergents sur la question de savoir si une telle séparation était judicieuse ou non.

### **132 Projet de loi sur l'hygiène des viandes**

Le 12 avril 1972 déjà, le Conseil fédéral avait autorisé le Département fédéral de l'économie publique à mettre sur pied une commission d'experts qui devait élaborer un projet de loi fédérale sur l'abattage et le commerce de la viande et des produits carnés. La commission d'études<sup>20</sup>, instituée le 13 juillet 1972, fut chargée d'élaborer un projet de loi sous cette forme ou, le cas échéant, de présenter un projet modifiant sur ces points la loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels. Dans son rapport final du 9 janvier 1975<sup>21</sup>, la commission d'études présenta un projet de loi sur l'hygiène des viandes.

Ce projet de loi prévoyait de régir l'ensemble du domaine de l'abattage ainsi que de la commercialisation de la viande et des produits carnés parallèlement à la loi sur les denrées alimentaires en vigueur. S'agissant de l'exécution dans les cantons, on prévoyait de transférer de nombreuses compétences de la commune au canton.

✦ On envisageait la mise sur pied d'un service spécialisé de l'hygiène des viandes qui fonctionnerait en parallèle avec le contrôle des autres denrées alimentaires.

Ce projet n'a pas été développé. En effet, les différentes instances qui avaient affaire à la révision de la loi sur les denrées alimentaires ont estimé qu'il y avait lieu de régler les questions liées à la viande et aux produits carnés dans la loi sur les denrées alimentaires.

### **133 Première commission d'experts**

Le 1<sup>er</sup> juin 1977, le Conseil fédéral autorisa le Département fédéral de l'intérieur à constituer une commission d'experts qui serait chargée de continuer les travaux devant déboucher sur un avant-projet de révision de la loi sur les denrées alimentaires. Le 12 juin 1977, le Département fédéral de l'intérieur mit sur pied une commission d'experts<sup>22)</sup> composée de 28 personnes et présidée par l'ancien conseiller national Cavelti. Tous les milieux intéressés de près à cette législation y étaient représentés.

Cette commission fut dissoute après deux séances déjà, le 30 mai 1978. Elle était arrivée à la conclusion que la viande et les produits carnés ne devaient pas être régis par une loi spéciale, mais dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et que, de par sa composition, cette tâche plus étendue dépassait ses compétences.

### **134 Deuxième commission d'experts**

Le 15 novembre 1978, le Conseil fédéral autorisa le Département fédéral de l'intérieur à constituer une nouvelle commission d'experts, qui serait chargée d'élaborer un projet de nouvelle loi sur les denrées alimentaires dans laquelle on traiterait également les questions liées à la viande et aux produits carnés. Le 22 novembre 1978, le Département mit sur pied la nouvelle commission, composée de 30 personnes au total et présidée par le conseiller national Cavelti. Il la chargea d'élaborer<sup>23)</sup> une refonte totale de la loi sur les denrées alimentaires sur la base des documents déjà préparés par l'administration.

La commission avait achevé à fin 1979 un projet de loi sur le contrôle des denrées alimentaires. Pour l'essentiel, ce projet s'en tenait aux structures actuelles en matière d'exécution.

Après la découverte, à la fin de l'automne 1980, de l'utilisation illégale d'hormones dans l'engraissement d'animaux, le Département fédéral de l'intérieur demanda à la commission d'élaborer une variante du projet de loi. Cette dernière devait prévoir un contrôle uniforme des denrées alimentaires, viande et produits carnés compris. La commission inséra par la suite dans le projet de loi des dispositions matérielles fondamentales qui faisaient défaut jusqu'alors, sur les exigences auxquelles devait satisfaire les denrées alimentaires et leur manipulation. Cette commission d'experts a clos ses travaux au milieu de l'année 1981.

Les variantes du projet de loi d'octobre 1980 (loi sur le contrôle des denrées alimentaires reprenant la structure actuelle en matière d'exécution) et de juillet 1981 (loi sur les denrées alimentaires comportant des prescriptions matérielles et

une nouvelle structure en matière d'exécution) ont ensuite été retravaillées par l'administration qui en a tiré le projet de loi soumis à la consultation des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés (cf. ch. 14), en novembre 1982.

### **135 Commission de rédaction**

Par décision du 25 janvier 1988, le Département fédéral de l'intérieur constitua une commission de rédaction présidée par le professeur Th. Fleiner-Gerster, Fribourg. Ce groupe de travail, composé de représentants des Offices fédéraux de la justice et de la santé publique ainsi que de l'Office vétérinaire fédéral, se livra à un examen approfondi du projet de loi remanié après la procédure de consultation. Dans son travail, elle prit en considération l'évolution de la matière à traiter intervenue depuis la fin de la procédure de consultation, les problèmes d'actualité survenus depuis lors et les décisions préalables<sup>24)</sup> prises par le Conseil fédéral le 20 avril 1988. Le projet de loi qui a donné lieu au présent message constitue la résultante de toutes ces données.

### **14 Procédure de consultation**

#### **141 Ampleur de la consultation**

Fondée sur l'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1982, le Département fédéral de l'intérieur soumit le projet de loi à la procédure de consultation<sup>25)</sup> dans la période du 12 novembre 1982 au 30 juin 1983. Parmi les 240 destinataires, on peut citer notamment les cantons, les partis politiques, les organisations de travailleurs et d'employeurs, les organisations de consommateurs, de fabricants et de distributeurs de denrées alimentaires et de l'agriculture ainsi que les organisations professionnelles et corporatives. 170 préavis ont été donnés au total. Les cantons, les grands partis et les organisations économiques et de consommateurs ont donné des préavis très fouillés.

#### **142 Eléments essentiels du projet soumis à consultation en 1982**

Le projet soumis à consultation en 1982 régit le droit matériel applicable aux denrées alimentaires, le contrôle de ces dernières ainsi que la protection juridique et les sanctions encourues par les contrevenants. Le champ d'application s'étend aux objets usuels et aux denrées alimentaires, viande et produits carnés compris. Les denrées alimentaires sont soumises à un contrôle et à une réglementation à partir de la production, des cultures de végétaux et de l'engraissement d'animaux jusqu'à la distribution aux consommateurs des produits carnés et des autres denrées alimentaires.

Le projet interdit en principe de mettre dans le commerce des denrées alimentaires dans un état qui pourrait menacer la santé lors de leur emploi usuel. Chaque denrée alimentaire doit avoir une dénomination spécifique et sa composition doit être indiquée. Les fabricants, importateurs et distributeurs sont formellement rendus attentifs à leur devoir de diligence à cet égard. Les directives

que contient le Manuel suisse des denrées alimentaires doivent être déclarées obligatoires.

La Confédération est compétente pour légiférer, procéder aux contrôles des denrées alimentaires à la frontière et coordonner les mesures d'exécution dans les cantons. Les cantons contrôlent les denrées alimentaires à l'intérieur du pays. L'organisation des services de la Confédération dans le domaine des denrées alimentaires est confiée au Conseil fédéral. L'organisation du contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays incombe aux cantons, les services participant à l'exécution étant groupés sous la direction d'un chef du contrôle des denrées alimentaires. Le contrôle de la viande lors de l'abattage est opéré par des inspecteurs des viandes nommés par le canton. Le contrôle des viandes au lieu de destination a été aboli. Lorsqu'ils prennent des décisions touchant l'importation, les organes douaniers ou le contrôle cantonal des denrées alimentaires appliquent le droit fédéral. Ces décisions peuvent être déférées par voie de recours à l'Office fédéral de la santé publique. Les actes punissables font l'objet d'une nouvelle définition et l'amende a été adaptée au niveau actuel des prix.

### 143 Résultats de la procédure de consultation

*Tous les milieux consultés* ont fait part de leur satisfaction de constater qu'une *révision totale* de la loi sur les denrées alimentaires était entreprise, et notamment qu'on avait prévu d'édicter des dispositions matérielles fondamentales sur les denrées alimentaires. Le consensus sur le projet de loi de 1982 ne va toutefois pas plus loin. Les intérêts divergents, souvent diamétralement opposés, des milieux concernés, n'ont pas permis de trouver un accord dominant sur un seul des domaines à régler. Il faut également souligner qu'il y eut peu de propositions qui furent rejetées à l'unanimité.

S'agissant de la question d'étendre le *champ d'application* de la loi à la production agricole, ce sont essentiellement les milieux de l'agriculture qui émirent des réserves. Les conséquences pratiques, le mode et la fréquence des contrôles furent plus critiqués que le principe en soi. La production indigène ne devrait pas être traitée plus sévèrement que celle qui est importée. Les consommateurs ont de leur côté demandé que la protection contre la tromperie soit également applicable aux objets usuels tels que les cosmétiques.

On éleva des objections quant au *devoir de diligence* imposé aux fabricants, importateurs et distributeurs qui les obligerait, suivant les circonstances, à procéder eux-mêmes à des analyses en laboratoire. On estima qu'il constituerait une charge trop lourde pour le commerce et l'industrie. Les grands distributeurs ont souligné quant à eux qu'ils exerçaient, aujourd'hui déjà, un autocontrôle très poussé dans leurs propres laboratoires.

Les cantons principalement concernés ont rejeté les prescriptions sur l'*organisation* des services fédéraux et le contrôle cantonal des denrées alimentaires. On a notamment fait valoir qu'une seule autorité fédérale devrait assumer envers les tiers la responsabilité générale du contrôle des denrées alimentaires. Les contrôles prévus à la frontière ont été, en partie, considérés comme insuffisants; on ne donnerait ainsi pas suite à la motion Tschumi. Dans les cantons, les services

du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal devraient être maintenus. La législation ne devrait pas négliger la structure fédéraliste de la Suisse qui a largement fait ses preuves.

Les cantons ne sont pas unanimes lorsqu'ils se prononcent sur la proposition de faire dorénavant *contrôler* les viandes par les communes sous la responsabilité des cantons. La plupart s'accordent par contre à dire que l'on doit pouvoir continuer à percevoir des émoluments pour le contrôle des viandes au lieu de destination. Les organisations de bouchers demandent pour leur part que la perception d'émoluments pour le contrôle des viandes soit abolie.

Parmi les dispositions sur la protection juridique, on souhaite, de divers côtés, le maintien de la réglementation prévoyant la possibilité de réclamer une *surexpertise*.

Les différents milieux intéressés ont en outre présenté une foule de propositions critiques portant sur les dispositions du projet de loi. Pour la plupart, ces propositions sont contradictoires ou s'excluent l'une l'autre.

## 15 Interventions parlementaires

A fin 1987, 14 motions ou postulats touchant le domaine de la santé et qui avaient plus précisément trait à des denrées alimentaires, au tabac et à l'alcool ainsi qu'à des objets usuels, étaient encore en suspens. Les dix interventions mentionnées ci-dessous peuvent être classées parce que le projet de loi proposé en a tenu compte dans une mesure permettant de considérer qu'on y a donné entièrement ou partiellement suite ou qu'elles sont devenues sans objet. Les quatre autres interventions (postulats 12 138 Renschler «Abus de l'alcool et du tabac», 83.529 Girard «Problème de l'alcool. Rapport», 82.521 Longet «Chaptalisation des moûts», 84.565 Ammann Saint-Gall «Abus du tabac», portent sur des problèmes liés au tabac et à l'alcool qui ne doivent pas être réglés dans la loi sur les denrées alimentaires, mais dans une ordonnance éventuellement.

Le postulat 11 190 Ribi du 29 février 1972 «*Contrôle des denrées alimentaires*» (N 5. 12. 72) demande pour l'essentiel que les experts locaux chargés du contrôle des denrées alimentaires bénéficient d'une meilleure formation, que l'on concentre les efforts sur le plan régional pour confier des tâches bien définies aux laboratoires cantonaux et que l'on déclare la composition des denrées alimentaires. Les bases légales requises pour donner suite au postulat sont prévues dans le projet (art. 19, 20, 40, 41).

La motion 11 716 Tschumi du 25 juin 1973 «*Denrées alimentaires. Contrôle des importations*» (N 11. 12. 73; E 19. 3. 74) demande la création d'une base légale permettant de séquestrer, à titre préventif, des denrées alimentaires importées en cas de suspicion fondée qu'elles pourraient mettre la santé en danger. Le projet de loi prévoit les compétences nécessaires pour donner suite à la motion (art. 27, 29).

Le postulat 79.353 Schär du 20 mars 1979 «*Publicité pour le tabac*» (N 27. 11. 79) demande que l'on restreigne la réclame en faveur des articles de tabac, comme c'est déjà le cas pour les boissons distillées. Le projet de loi prévoit la base légale pour restreindre la réclame en faveur du tabac et des boissons alcooliques dans le sens du postulat (art. 14).

Le postulat 79.475 Neukomm du 21 juin 1979 «*Déclaration des marchandises*» (N 27. 11. 79) demande l'élaboration de prescriptions sur la datation (conservabilité) des denrées alimentaires et des cosmétiques ainsi que sur la valeur nutritive des denrées alimentaires. S'agissant des denrées alimentaires, le projet de loi prévoit les bases légales nécessaires pour donner suite au postulat (art. 20). Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas indiqué d'imposer une datation sur les cosmétiques.

Le postulat 79.406 Dürr du 8 juin 1979 «*Médecine vétérinaire. Commerce de médicaments*» (N 25. 9. 80) demande un contrôle plus poussé des médicaments vétérinaires et, notamment, la création d'une base légale de droit fédéral pour contrôler efficacement l'importation de médicaments de tout genre. Actuellement, des médicaments peuvent être importés sans contrôle spécifique; le contrôle à l'intérieur du pays est de la compétence des cantons. Les médicaments à usage vétérinaire ou entrant dans la composition de fourrages peuvent laisser, dans la viande, le lait et les œufs, des résidus pouvant mettre la santé de l'homme en danger suivant les circonstances. L'utilisation de médicaments peut ainsi poser des problèmes relevant du droit applicable aux denrées alimentaires. Le champ d'application du projet de loi est ainsi conçu qu'il peut également comprendre les médicaments en rapport avec la production agricole, ces derniers pouvant être contrôlés par les autorités d'exécution conformément à la loi sur les denrées alimentaires. Le projet de loi contient la base légale pour interdire l'emploi de médicaments vétérinaires dans la production agricole, s'il peut en résulter des denrées alimentaires susceptibles de mettre la santé en danger, et pour en contrôler l'importation et l'exportation (art. 2, 7, 31).

La motion 79.406 Dürr du 8 juin 1979 «*Médecine vétérinaire. Commerce de médicaments*» (N 25. 9. 80; E 3. 3. 81) demande la mise en œuvre de contrôles efficaces portant sur le genre et la quantité des médicaments mélangés aux fourrages dans l'agriculture. Elle demande en outre que les ordonnances en la matière sur le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture soient modifiées. La base légale est créée à cet égard par la modification de la loi sur l'agriculture opérée dans le cadre de la modification d'autres dispositions en vigueur (art. 60).

Le postulat 80.920 Christinat du 17 décembre 1980 «*Hormones. Interdiction des importations*» (N 19. 6. 81) demande l'interdiction des importations d'hormones utilisées dans l'engraissement du bétail, notamment des veaux. Le projet de loi prévoit les bases légales requises pour le contrôle des importations et les restrictions à l'emploi de ces substances dans l'élevage d'animaux (art. 7, 31).

Le postulat 82.322 Tochon du 1<sup>er</sup> mars 1982 «*Nouvelle loi sur l'hygiène des aliments d'origine animale*» (N 17. 12. 82) demande la création d'une loi sur l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale. Le contrôle de ces denrées par des vétérinaires devait être le point essentiel de cette loi. Si l'on tient compte de tous les éléments importants dans l'appréciation de cette question, force est d'admettre que la création d'une loi séparée n'est pas indiquée. Un régime de compétences adéquat est proposé dans le projet de loi pour les contrôles d'hygiène effectués par les vétérinaires (art. 40).

Le postulat 87.426 Biel du 3 juin 1987 «*Abolition du contrôle des viandes au lieu de destination*» (N 9. 10. 87) demande l'abolition de ce que l'on appelle le contrôle

des viandes au lieu de destination. Le projet de loi ne prévoit pas de base légale pour un contrôle obligatoire des viandes et des produits carnés lorsqu'ils arrivent dans une commune. Ce contrôle et les émoluments y relatifs sont ainsi abolis.

Le postulat 88.410 Jung du 17 mars 1988 «*Législation sur les denrées alimentaires*» (N 23. 6. 88) demande la création d'un service de l'hygiène des viandes qui devrait être dirigé par un vétérinaire. Le projet de loi règle les tâches des vétérinaires dans le cadre du contrôle des denrées alimentaires et prévoit que le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les divers fonctionnaires (art. 40, 41).

## 16 Droit sur les denrées alimentaires adapté à son temps

Une loi sur les denrées alimentaires adaptée à son temps nécessite une connaissance de la situation en matière de nutrition, les habitudes alimentaires, les risques que comporte l'alimentation actuelle et les tendances en Suisse. Les considérations qui suivent s'inspirent, pour l'essentiel, du deuxième rapport sur l'alimentation en Suisse<sup>26</sup>).

### 161 Habitudes alimentaires

Le Suisse mange:

*trop*: La consommation quotidienne optimale de calories (environ 2400 pour les hommes et 2000 pour les femmes) est en moyenne dépassée de 20 à 30 pour cent. A cet égard, la forte consommation d'alcool et une trop grande sédentarité jouent un rôle important. Un excès de poids, les maladies cardio-vasculaires et une pression sanguine trop élevée en sont la rançon.

*trop sucré*: Des spécialistes en médecine sociale et préventive ainsi qu'en nutrition constatent que l'on consomme de trop grandes quantités de sucre et de douceurs. On a même constaté que certains enfants en faisaient une consommation excessive.

*trop gras*: La grande consommation de matières grasses due à la prospérité que l'on connaît actuellement favorise l'adiposité et les maladies cardio-vasculaires.

*trop peu de substances de lest*: On mange trop peu de denrées alimentaires contenant des éléments fibreux en quantité suffisante, bien que, grâce à la consommation de pain, on ait pu constater ces dernières années une légère amélioration sur ce point. Cette insuffisance provoque des troubles de l'appareil digestif.

La situation actuelle, en ce qui concerne les habitudes des Suisses en matière alimentaire, n'est pas encore satisfaisante, mais il faut relever qu'une partie de la population prend de plus en plus conscience qu'il y a lieu de se nourrir plus sainement. Il serait possible de favoriser cette évolution en donnant des informations plus détaillées et en faisant des déclarations ad hoc sur les emballages des denrées alimentaires. Elles donneraient aux consommateurs la possibilité de composer leurs menus quotidiens en toute indépendance. Les habitudes ali-

mentaires dépendent aussi étroitement des développements sociaux, de la situation économique et des conditions de l'environnement. La prise de conscience toujours croissante en ce qui concerne l'interdépendance de la nature, de l'environnement et de la nutrition devrait également exercer des effets positifs sur les habitudes alimentaires.

Selon les tendances constatées, il faut s'attendre aux changements suivants:

- le nombre des repas pris dans des cantines d'entreprises ou restaurants va augmenter;
- des habitudes plus souples battent en brèche le système rigide des trois repas;
- des formes spéciales de denrées alimentaires prennent de plus en plus d'importance;
- la demande par habitant en viande, poisson, œufs, fromage, graisses et huiles végétales, légumes (sans les pommes de terre), épices et fruits exotiques va *augmenter*;
- la demande par habitant en sucre, beurre, graisses animales, produits laitiers de longue conservation et farine de froment sera *stationnaire*;
- la demande par habitant en riz, pâtes, pommes de terre, lait prêt à la consommation, fruits indigènes et sel va *régresser*.

## 162      **Situation dans le domaine alimentaire**

On peut constater d'une manière générale que l'on vit dans un état de surabondance. Le consommateur peut faire son choix dans une profusion de denrées alimentaires provenant de la production indigène et du monde entier. L'offre toujours plus étendue des grands distributeurs en ce qui concerne les produits standardisés nuit à la diversité de l'offre qui diminue dans certains secteurs du marché. Les conditions économiques favorables que connaît la Suisse permettent à la population de faire effectivement usage de l'offre.

L'agriculture, qui constitue le point de départ de toute production de denrées alimentaires, a subi une transformation extraordinaire au cours de ce siècle. L'utilisation d'engrais et de matières auxiliaires, les efforts consentis pour améliorer la qualité de l'élevage et la mécanisation ont permis de décupler les rendements dans les cultures de végétaux et la production animale. La rançon du succès se manifeste aujourd'hui en ce sens que la production agricole pèse plus fortement sur l'environnement, et ce dans une mesure déjà susceptible à certains égards de mettre en danger la santé publique. Il en résulte que ces substances nocives nuisent à la qualité des denrées alimentaires dans une proportion tout aussi importante. La technique d'analyse, en son état de perfectionnement actuel, permet de détecter un grand nombre de ces substances, même si elles ne se trouvent qu'en quantité infime dans les produits contrôlés.

La technologie appliquée à la fabrication et à la transformation subséquente des denrées alimentaires a également progressé à pas de géant. On met tout en œuvre pour fabriquer des produits faisant état d'un maximum de stabilité, tout en tentant d'en conserver autant que possible la valeur nutritive et la saveur et d'en bannir les substances étrangères et les micro-organismes indésirables. Ces produits, ainsi transformés et standardisés par l'industrie, sont emballés dans l'entreprise qui les

a fabriqués, puis distribués et présentés sous cette forme à la population du pays par les chaînes de vente et les grands distributeurs.

La recherche scientifique se concentre dans une large mesure sur l'industrie spécialisée dans la production de denrées alimentaires. La recherche en matière de nutrition tente d'établir des bases scientifiques pour informer le consommateur et le guider dans ses habitudes alimentaires mais ne constitue toutefois pas un domaine sur lequel on met systématiquement l'accent dans les hautes écoles.

Chacun peut aujourd'hui s'informer en détail s'il le désire et choisir son alimentation en fonction de ses besoins et des principes reconnus par la physiologie de la nutrition. Il est aidé à cet égard par les organisations de consommateurs et par les efforts consentis par les autorités en matière d'information. Il peut toutefois arriver qu'une certaine insécurité s'installe. Les avis exprimés sur la présence de substances nocives dans les denrées alimentaires pouvant avoir un effet cancérogène ou mutagène contribuent à inquiéter la population et influencent son comportement dans la consommation.

Les scientifiques de l'alimentation classent les risques liés à l'alimentation dans l'ordre suivant de gravité décroissante:

1. Malnutrition (sur- ou sous-alimentation);
2. Micro-organismes pathogènes dans les aliments;
3. Substances toxiques naturelles (dans les végétaux principalement);
4. Substances étrangères telles que résidus chimiques et impuretés;
5. Additifs tels qu'agents conservateurs.

Il est frappant de constater que les spécialistes attribuent une moindre importance aux facteurs de risque qui font l'objet de la plus grande attention dans le public (substances étrangères et additifs). Ils rangent par contre en tête de tous les facteurs de risques celui que chacun peut influencer par son propre comportement (malnutrition). Il ne faut toutefois pas oublier que l'on a pris en considération, dans cette classification, le fait qu'une grande partie de la population accepte librement les risques que présente le tabac pour la santé.

## **163 Conséquences pour le législateur**

Le droit applicable aux denrées alimentaires doit créer les conditions annexes permettant de maintenir et d'améliorer, où cela s'avère nécessaire, la situation globalement plutôt favorable dans le domaine de la nutrition. Dans tous les domaines où la libre décision du consommateur est déterminante, on doit tenter, en multipliant les informations scientifiquement bien étayées, de donner au consommateur des critères d'appréciation précis propres à orienter d'une manière judicieuse son comportement. Le consommateur doit en outre avoir la garantie que des prescriptions et contrôles adéquats des autorités le protègent dans des domaines où ses moyens et ses sens ne lui permettent pas de se déterminer seul.

Cela signifie en particulier que:

- les matières auxiliaires de l'agriculture ne doivent être utilisées dans la production de denrées alimentaires qu'avec retenue et selon des critères limites clairement déterminés par la loi;

- les risques que véhiculent les substances étrangères doivent être amenés selon le principe «aussi peu que possible» par des valeurs limites bien établies scientifiquement sur le plan international;
- le législateur doit respecter le domaine de la responsabilité propre du consommateur et ne pas le restreindre inutilement;
- la protection de la santé doit primer les intérêts économiques, mais la réglementation doit toutefois respecter le principe de la proportionnalité; il s'agit de sauvegarder dans une très large mesure la responsabilité propre des fabricants, importateurs et distributeurs de denrées alimentaires; celle-ci peut être garantie par des contrôles faits à l'improviste par les autorités;
- les autorités doivent disposer de l'infrastructure requise pour exercer leurs contrôles.

## 2 **Partie spéciale**

### 21 **Généralités sur le projet de loi**

#### 211 **Objectifs fixés**

Le projet de loi a été conçu en fonction des objectifs suivants:

La base constitutionnelle autorise le législateur fédéral à édicter, pour ce qui concerne les denrées alimentaires, le tabac et l'alcool, des dispositions propres à sauvegarder la santé ainsi qu'à prévenir toute fraude. S'agissant du commerce d'objets usuels par contre, il ne peut, sur la base de l'article 69<sup>bis</sup> est., qu'édicter des dispositions pour sauvegarder la santé. S'il édicte d'autres dispositions sur le commerce des articles de ménage et des objets usuels, il est lié par l'article 31<sup>sexies</sup> (article protégeant les consommateurs).

Dans la mesure où la nouvelle loi sur les denrées alimentaires contient des règles destinées à protéger la santé, elle s'en tient aux principes applicables aux *lois de police*. En d'autres termes, elle ne porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie des producteurs et vendeurs que dans la mesure requise pour protéger la santé des consommateurs et pour protéger ceux-ci contre la tromperie en rapport avec les denrées alimentaires, les additifs et les objets usuels. Dans ces limites, l'intérêt public veut que la restriction à la liberté économique du particulier s'exerce dans un *esprit libéral*. Ce n'est que dans les cas où des intérêts publics importants sont en jeu qu'il convient d'intervenir et d'imposer des restrictions. La *responsabilité propre* du particulier (fabricant et consommateur) doit être aussi élevée que possible. Le législateur doit principalement tout mettre en œuvre pour *garantir des denrées alimentaires irréprochables et qui ne mettent pas la santé en danger*.

A part la protection de la santé qu'elle doit assurer dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels, la Confédération est encore habilitée à protéger les acheteurs de denrées alimentaires contre la tromperie dont ils peuvent être victimes à propos de l'authenticité ou de la pureté de la marchandise<sup>27)</sup>.

Le champ d'application de la loi ne doit pas se limiter au commerce, mais s'étendre à *l'ensemble du trafic*, ou, en d'autres termes, à tout le cheminement suivi par une denrée, de la culture de végétaux ou l'engraissement des animaux jusqu'à

la vente du produit fini aux consommateurs. La loi doit régir toutes les denrées alimentaires, y compris les viandes et produits carnés. Il faut toutefois exclure de son champ d'application les médicaments utilisés pour la médecine humaine ainsi que les objets usuels qui n'entrent normalement pas en contact avec des denrées alimentaires ou le corps humain.

On a introduit dans la loi des *dispositions matérielles* régissant les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires ainsi que leur manutention et qui mettent en exergue les problèmes fondamentaux. Ces dispositions matérielles doivent fixer des limites bien définies ou des lignes directrices pour ce qui concerne la teneur des ordonnances qui s'y référeront. Il n'y aura dès lors plus de compétence sans restrictions dans ce domaine. Ces dispositions doivent en même temps contenir des critères précis pour apprécier les circonstances particulières en cas de recours. Il s'agit en principe de régler les différentes situations par des prescriptions impératives de portée générale plutôt que par des autorisations accordées de cas en cas.

Sur le plan de l'organisation, il importe de séparer nettement les *responsabilités* des autorités fédérales et des autorités cantonales. Il ne faut en principe rien modifier de la répartition des tâches entre Confédération et cantons fixée par la constitution. En d'autres termes, la Confédération est compétente pour édicter des prescriptions et procède à l'exécution de la loi à la frontière (importation, transit, exportation). L'exécution à l'intérieur du pays incombe par contre aux cantons. La Confédération doit ainsi déjà créer, par des prescriptions de droit fédéral, les conditions requises pour une exécution uniforme. Compte tenu de la concentration toujours plus forte dans la production des denrées alimentaires et du commerce de celles-ci dans l'économie, il est indispensable de doter la Confédération de tous les instruments nécessaires pour lui permettre d'instituer des règles d'exécution applicables d'une manière uniforme par les cantons, notamment lorsqu'il s'agit de maîtriser des situations exceptionnelles. Le système mis en place pour l'exécution doit être organisé à la perfection et la répartition des tâches bien définie: ce n'est qu'à ce prix que l'on assurera une exécution efficace et uniforme. C'est la raison pour laquelle la loi contient des dispositions sur les tâches et obligations que doivent remplir certains organes d'exécution des cantons.

La loi doit contenir une *réglementation* cohérente et *systématique* du droit applicable<sup>28)</sup>. Le système de la structure de la réglementation, de son étendue et de ses degrés de précision ne doit pas être battu en brèche par la solution de cas spéciaux et la prise en considération d'intérêts particuliers.

Il convient enfin de saisir l'occasion qu'offre cette révision de la loi sur les denrées alimentaires pour résoudre d'autres problèmes qui se posent dans des domaines connexes à d'autres lois.

## 212      **Systématique**

Le projet de loi contient trois parties: des prescriptions matérielles sur les denrées alimentaires et les objets usuels, une réglementation du contrôle de ces denrées ainsi que des dispositions pénales et de protection juridique.

- ✦ La loi est divisée en six chapitres:
1. But et champ d'application;
  2. Dénrées alimentaires et objets usuels;
  3. Contrôle des denrées alimentaires;
  4. Exécution;
  5. Financement;
  6. Pesage des animaux abattus;
  7. Protection juridique et dispositions pénales;
  8. Dispositions finales.

La loi régleme l'ensemble des denrées alimentaires et objets usuels soumis à l'article 69<sup>bis</sup> cst. La nouvelle loi abroge d'anciennes lois qui règlent des problèmes particuliers, par exemple l'absinthe, le vin artificiel et le cidre artificiel. En effet, ces produits feront dorénavant l'objet d'une réglementation dans la loi sur les denrées alimentaires. La loi ne contient en principe aucun chapitre consacré spécialement à des produits nutritifs particuliers tels que les produits carnés. Toutes les denrées alimentaires doivent être réglementées, autant que possible, sur la base de critères et de principes identiques et contrôlées également selon des normes identiques.

Les prescriptions sur les denrées alimentaires et les objets usuels renferment, sous l'angle de la protection de la santé et de la protection contre la tromperie, des principes directeurs et des mandats que des ordonnances du Conseil fédéral et du département compétent devront préciser dans des prescriptions détaillées. Par contre, les prescriptions sur le contrôle des denrées alimentaires et l'exécution sont déjà rédigées sous une forme suffisamment précise pour garantir l'application d'une procédure uniforme par les autorités. Des dispositions d'exécution sur ces points dans des ordonnances ne sont dès lors requises que pour régler certaines questions de délimitation et des détails d'ordre administratif.

## 213 Nouveautés

Désormais, le *champ d'application* de la loi s'étend également à la *production agricole*, dans la mesure où celle-ci est destinée à la fabrication de denrées alimentaires. Les exigences fixées par le droit applicable aux denrées alimentaires doivent être observées en cas d'admission et d'utilisation de matières auxiliaires de l'agriculture et de médicaments vétérinaires. Si besoin est, le Conseil fédéral peut interdire certaines matières déterminées.

Le chapitre 2 comporte les *dispositions de droit matériel* sur les denrées alimentaires et fixe les principes généraux en ce qui concerne les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires et les objets usuels et leur manutention. Ces principes sont la résultante de l'évolution qu'a connue l'ordonnance actuelle.

Seules les boissons alcooliques ainsi que le tabac et les articles de tabac sont considérés comme des *produits d'agrément*. Exception faite des boissons alcooliques, toutes les marchandises comestibles durables doivent être conformes aux prescriptions régissant les produits nutritifs.

Le Conseil fédéral peut toutefois, si besoin est, soumettre aux dispositions concernant les produits d'agrément certains produits nutritifs consommés pour l'agrément qu'ils procurent. Les amateurs de ces produits pourront ainsi toujours les obtenir. Un tel cas peut par exemple se produire lorsque des produits nutritifs ne peuvent plus respecter les valeurs limites strictes fixées pour les produits nutritifs en raison des résidus qu'ils contiennent et qui proviennent de l'environnement, ces denrées ne constituant toutefois pas un danger sérieux pour la santé si certaines habitudes particulières sont suivies lorsqu'elles sont consommées.

La *loi spéciale* réglementant l'interdiction de l'absinthe est *abrogée*. Cette réglementation, dont le principe n'est pas incontesté, reste toutefois en vigueur en raison de l'interdiction ancrée dans l'article 32<sup>ter</sup> cst. En revanche, la loi spéciale sur le vin artificiel et le cidre artificiel est abrogée. Les dispositions d'exécution qu'elle contient découlent maintenant de la loi sur les denrées alimentaires.

On a accordé, dans la nouvelle loi, une importance toute particulière à l'*information*. La Confédération est désormais tenue d'informer le public des connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de nutrition ainsi que des événements particuliers. Lorsque des denrées alimentaires présentant un danger pour la santé ont été mises dans le commerce, les autorités d'exécution doivent informer la population et lui donner des instructions sur ce qu'il y a lieu de faire. Cette tâche incombe aux autorités fédérales pour autant qu'il s'agisse de dangers qu'en courent plusieurs cantons.

Les prescriptions cantonales et fédérales en la matière sont applicables à la *procédure administrative*. La loi sur les denrées alimentaires ne comporte des dispositions qui les précisent ou y dérogent que dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour assurer une exécution objectivement adéquate et conforme au principe de l'égalité de traitement ainsi que pour la protection juridique. Il n'y a plus d'obligation de procéder à une deuxième analyse au sens de la surexpertise actuelle. On a *aboli* les prescriptions relatives au *contrôle des viandes frappé d'un émolument au lieu de destination*, tel qu'il était connu jusqu'ici. On a notamment suivi une recommandation de la Commission suisse des cartels<sup>29)</sup>.

La loi sur les denrées alimentaires fixe dans une large mesure la *délimitation des compétences* entre les chimistes cantonaux et les vétérinaires cantonaux pour ce qui concerne le contrôle des denrées alimentaires dans les cantons. Pour être nommés, les organes de contrôle doivent être au bénéfice de la formation spéciale prescrite par le Conseil fédéral.

La Confédération peut prescrire aux cantons des mesures en vue de garantir une *exécution uniforme* et, dans des situations exceptionnelles, ordonner certaines mesures d'exécution à l'égard des cantons.

Pour le contrôle des denrées alimentaires dans les installations fixes utilisées par l'*armée*, la Confédération recourt autant que possible aux organes d'exécution civils des cantons à titre de spécialistes. Pour le reste, l'armée veille elle-même à ce que la législation sur les denrées alimentaires soit respectée.

Producteurs, importateurs et commerçants sont tenus d'exécuter *eux-mêmes* des contrôles en procédant, suivant les circonstances, à des analyses de laboratoire.

Le Conseil fédéral peut déclarer impératives certaines *parties du Manuel des denrées alimentaires*. Ce manuel comprend une série de recommandations relatives à l'analyse et à l'appréciation des denrées alimentaires, additifs et objets usuels.

Le Conseil fédéral fixe les *émoluments* pour l'ensemble des contrôles des denrées alimentaires exécutés en Suisse.

La Confédération contrôle désormais *l'importation des médicaments vétérinaires*, en vue d'éviter la production de denrées alimentaires qui ne satisfont pas aux exigences légales.

Les *dispositions pénales* ont été redéfinies et prévoient des sanctions plus sévères. Les dispositions sur la poursuite pénale par les autorités fédérales ont été coordonnées avec celles que comportent d'autres lois dans des domaines similaires.

## 22      **Commentaire des différents articles**

### **Chapitre premier: But et champ d'application**

#### *Préambule*

Le préambule se réfère essentiellement à l'article 69<sup>bis</sup> *cst.*: base constitutionnelle principale des règles que comporte la loi sur les denrées alimentaires. L'article 32<sup>ter</sup> *cst.* traite de *l'interdiction de l'absinthe* qui fait l'objet des articles 9 et 47, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d.

#### *Article premier*    **But**

L'article définissant le but de la loi énumère les objectifs à atteindre dans leur ordre de priorité. Il se présente comme une directive à caractère de programme qu'il convient de suivre dans l'application de la loi. La protection des consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre effectivement ou potentiellement la santé en danger constitue la première priorité. Il s'agit, en deuxième priorité, de protéger les consommateurs contre les tromperies, pour autant qu'elles soient en rapport avec des denrées alimentaires. La garantie d'une manutention des denrées alimentaires dans des bonnes conditions d'hygiène constitue un objectif autonome puisqu'il s'agit d'une condition fondamentale dont dépend la qualité irréprochable des denrées alimentaires. Il est clair que des denrées alimentaires qui ont été manipulées dans de bonnes conditions d'hygiène laissant à désirer ne deviennent pas forcément des marchandises dangereuses pour la santé. Toutefois, dans ces conditions, la plausibilité d'une telle éventualité augmente et ce dans une mesure si forte que le législateur doit, dans le but de protéger la santé, élever au rang de principe fondamental l'hygiène à observer lors de la manutention des denrées alimentaires.

La loi parle de produits «pouvant mettre la santé en danger». Dès lors, l'éventualité d'une mise en danger doit déjà être prise en compte. L'objectif selon lequel il y a lieu de se protéger contre «la menace pesant sur la santé» est élargi par rapport à la protection contre «une atteinte à la santé». En d'autres termes, le risque d'une atteinte doit déjà être exclu.

La protection contre les tromperies comporte en premier lieu l'obligation de donner des indications sur les denrées alimentaires qui soient conformes à la vérité et de présenter celles-ci de manière à ce que le consommateur ne soit pas trompé dans son attente (cf. art. 17). Ces dispositions, destinées en premier lieu à la protection des consommateurs, profitent également aux fabricants, commerçants et vendeurs honnêtes; elles constituent pour eux une protection contre une pratique déloyale de la part de la concurrence.

## Article 2 Champ d'application

La loi s'applique à tous les actes qui peuvent avoir une influence sur les denrées alimentaires et les objets usuels (*1<sup>er</sup> al.*). Cela ne signifie pas que la loi contient également des prescriptions déterminées et détaillées sur chacun de ces actes. En effet, la loi n'établit des règles à l'intérieur du vaste champ d'application que dans les cas où la situation particulière le requiert (cf. objectifs, ch. 211). Les activités mentionnées dans le premier alinéa précisant la notion de «commerce» figurent à l'article 69<sup>bis</sup> cst.

Par *fabrication*, on entend tous les procédés de fabrication, de production ou de transformation, l'abattage ainsi que les étapes préalables de la production dans l'agriculture. Afin de ne laisser subsister aucun doute à ce sujet, le 2<sup>e</sup> alinéa précise formellement ce dernier point.

Par *traitement*, on entend les procédés et processus suivant la fabrication et qui sont destinés à affiner le produit de base: concassage, mélange, adjonction d'additifs, caléfaction, emballage, préparation de produits finis, traitement extérieur pour en améliorer la conservation.

Fait partie de l'*entreposage*, le stockage du produit à tous les niveaux.

Le *transport* inclut l'entreposage temporaire dans des véhicules et les exigences auxquelles doivent satisfaire les véhicules.

Par *distribution*, on entend la remise de produits intermédiaires et, notamment, tout le domaine de la vente des produits finis dans les magasins et établissements publics.

La *désignation* englobe toutes les inscriptions faites sur les emballages (désignation du produit par le fabricant ou le vendeur, dénomination spécifique, déclaration des ingrédients et additifs).

Par *réclame*, on entend l'affichage dans les magasins, la présentation de l'emballage, la publicité et la réclame de tout genre dans les médias et sous forme de publicité directe.

Dans l'*importation*, le *transit* et l'*exportation* sont comprises toutes les marchandises qui sont importées en Suisse ou qui sont fabriquées ici avant d'être exportées. Sont compris également le commerce agricole réglementé et les importations dans le commerce de marché. Pour l'importation, il convient de s'assurer que les marchandises répondent aux exigences des prescriptions suisses. Pour l'exportation, il s'agit, d'une part, de permettre la production de denrées alimentaires selon les normes du pays de destination éventuellement différentes des nôtres et, d'autre part, d'empêcher que des denrées alimentaires menaçant la santé,

interdites de vente en Suisse, soient expédiées dans d'autres pays (cf. art. 26, 4<sup>e</sup> al.).

La production agricole (2<sup>e</sup> al.) constitue en partie une étape préalable dans la production des denrées alimentaires, par exemple la culture de céréales pour la fabrication du pain ou l'engraissement des veaux pour la viande. Elle est également à l'origine des denrées alimentaires directement consommables, par exemple le lait ou les fruits et légumes. La loi actuelle laisse subsister une certaine insécurité quant à la question de savoir jusqu'où doit s'appliquer, dans la production agricole, le droit régissant les denrées alimentaires.

Les végétaux devront désormais être cultivés et les animaux élevés et affouragés de manière à ce que les produits qui en proviennent soient conformes aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires<sup>30</sup>). La bonne santé des animaux et végétaux constitue une condition fondamentale. Du point de vue du droit applicable aux denrées alimentaires, les résidus sont en outre d'une grande importance. Ce droit exercera essentiellement ses effets lorsqu'il en ira de l'autorisation et de l'utilisation d'engrais, de produits phytosanitaires, de fourrages et de médicaments vétérinaires (cf. art. 5 et 7). Certains médicaments étant avant tout utilisés dans l'élevage d'animaux produisant le lait, les œufs et la viande, on prévoit également, dans le champ d'application de la loi, un contrôle limité des médicaments vétérinaires lors de leur importation (cf. art. 31).

L'applicabilité du droit sur les denrées alimentaires est délimitée négativement au 3<sup>e</sup> alinéa, lettre a, par rapport aux denrées alimentaires destinées à un usage personnel, c'est-à-dire au domaine dans lequel la responsabilité propre du consommateur doit s'exercer. Les prescriptions étatiques n'entravent pas, mais ne protègent pas spécialement non plus le consommateur lorsqu'il produit et importe pour ses besoins particuliers. Celui qui cultive des denrées alimentaires dans son jardin, en fabrique ou en prépare dans sa cuisine ou en achète à l'étranger et les importe, doit apprécier sous sa propre responsabilité les risques qu'il encourt et, le cas échéant, les éliminer lui-même. On peut également procéder à des abattages d'animaux à la maison, mais sous sa propre responsabilité. L'absinthe fait exception, sa fabrication et son importation étant interdites aussi pour un usage personnel (cf. art. 9 et 47, 1<sup>er</sup> al., let. b).

Les produits alimentaires peuvent également avoir une action curative. C'est la raison pour laquelle il convient de délimiter les législations sur les denrées alimentaires et sur les médicaments (3<sup>e</sup> al., let. b). Une telle séparation est importante par le fait que les cantons sont considérés comme compétents pour légiférer sur les médicaments et les contrôler, alors que la législation sur les denrées alimentaires incombe à la Confédération. Le contrôle des médicaments est de la compétence d'un Office intercantonal pour le contrôle des médicaments (OICM) institué par un concordat. Cette délimitation permet d'exclure en principe les médicaments à l'usage de l'homme du champ d'application de la législation sur les denrées alimentaires. Cela signifie qu'une marchandise échappe au contrôle des denrées alimentaires lorsqu'elle est prônée et vendue comme médicament, même si de par ses autres propriétés elle est au fond une «denrée alimentaire» et consommée comme telle.

La législation sur les médicaments vétérinaires n'est toutefois exclusivement du ressort des cantons que dans la mesure où ces produits ne peuvent avoir aucune influence sur la fabrication de denrées alimentaires (médicaments pour chiens et chats par exemple). En outre, les médicaments vétérinaires doivent être contrôlés lors de leur importation. Les organes de contrôle des denrées alimentaires peuvent cependant en vérifier également l'emploi dans les étables, notamment en cas de suspicion. Les autorités cantonales compétentes pour autoriser des médicaments devront fixer, en se fondant sur les exigences prévues par la législation sur les denrées alimentaires, des délais de péremption (dates de vente limites) qui offrent à l'utilisateur la garantie que l'on ne trouvera finalement pas dans le produit fini des résidus dans une mesure dépassant les valeurs limites prévues par la loi.

### Article 3 Définitions

Les *denrées alimentaires* (1<sup>er</sup> al.) constituent la notion fondamentale utilisée dans la loi pour englober les produits nutritifs et d'agrément. Les ingrédients<sup>31)</sup> sont des denrées alimentaires.

Les *produits nutritifs* (2<sup>e</sup> al.), comme le nom l'indique, sont destinés à nourrir l'homme. Ils se distinguent par leur teneur en eau, albumine, graisses, hydrates de carbone, substances minérales, vitamines et substances de lest. Toutes ces matières sont nécessaires à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain<sup>32)</sup>. En font également partie le thé, le café et les épices. N'entrent pas dans cette définition les produits nutritifs tels que le thé lorsqu'ils sont formellement prônés comme médicaments; ils sont alors considérés comme des médicaments.

La loi considère comme *produits d'agrément* (3<sup>e</sup> al.) les boissons alcooliques, notamment la bière, le vin et les spiritueux ainsi que les articles de tabac et les articles pour fumeurs tels que les cigarettes, les cigares, le tabac coupé, le tabac à chiquer, le tabac en rouleaux et le tabac à priser ainsi que leurs succédanés. Le café, le thé et les épices, qui sont encore considérés par la loi actuelle comme des produits d'agrément, seront dorénavant régis par les prescriptions sur les produits nutritifs. Deux catégories de marchandises font ainsi partie des produits d'agrément; il s'agit dans les deux cas des marchandises appréciées en raison de leur qualité d'excitants mais qui impliquent en outre, selon les connaissances actuelles, un danger élevé pour la santé en raison des effets secondaires néfastes qu'elles peuvent provoquer. Une consommation abusive de ces produits peut entraîner de graves atteintes à la santé.

Par *ingrédients* (4<sup>e</sup> al.), on entend les principaux éléments d'une denrée alimentaire (la farine de blé pour le pain, le lait pour le yoghourt), ainsi que les denrées alimentaires telles que le sucre, le sel de cuisine et les épices utilisés pour assaisonner ou relever un mets.

La loi entend par *objets usuels* (5<sup>e</sup> al.) les objets usuels et les biens de consommation selon la terminologie de l'article 69<sup>bis</sup> cst. Les deux catégories de marchandises peuvent être régies par une seule notion parce que les prescriptions y relatives ne sont pas différenciées. La loi régit les objets usuels qui ont un rapport avec les denrées alimentaires et le corps humain. Il est peu aisé de délimiter, par une définition complète et compréhensible, les objets usuels visés par la loi des

nombreux autres objets usuels. C'est pourquoi la loi énumère, au 5<sup>e</sup> alinéa, lettres a à f, des catégories de marchandises illustrées par des exemples. Il s'agit de l'ensemble des objets ou des biens destinés à la consommation qui peuvent présenter un danger pour la santé de l'homme, que ce soit par l'absorption, les effets mécaniques et chimiques sur l'organisme, ou le passage de substances nuisibles dans les denrées alimentaires ou l'environnement.

Les *composants* (6<sup>e</sup> al.) sont toutes les substances naturellement présentes dans les végétaux et animaux et, par voie de conséquence, dans les denrées alimentaires qui en proviennent. Constituent notamment des composants l'amidon, les protides, les vitamines, les substances minérales, mais aussi les toxiques végétaux comme la solanine dans les pommes de terre.

Sont considérées comme *additifs* (7<sup>e</sup> al.) des substances volontairement ajoutées dans la fabrication d'un produit pour obtenir des effets déterminés. On les utilise essentiellement dans les denrées alimentaires transformées, notamment pour les conserver. En font partie ce qu'on appelle les «substances pour le traitement en cave des boissons» qui subsistent dans le produit fini.

La loi entend par *substances étrangères* (8<sup>e</sup> al.) des substances indésirables qui pénètrent dans les denrées alimentaires sous l'influence de l'environnement ou par l'intervention humaine. En font notamment partie les résidus chimiques provenant de l'environnement, des procédés de fabrication et de la production agricole, ainsi que les impuretés et les radionucléides (cf. art. 8).

Le terme «*marchandises*» utilisé dans la loi recouvre l'ensemble des substances ou objets divers visés par la disposition en question.

## Chapitre 2: Denrées alimentaires et objets usuels

### Section 1: Dispositions générales

#### Article 4 Principe

Les denrées alimentaires, les additifs et les objets usuels (1<sup>er</sup> al.) comprennent toutes les catégories de marchandises pour lesquelles la loi doit garantir qu'elles ne présentent pas un danger pour la santé. Les additifs peuvent se présenter isolément comme une matière brute, dans des produits intermédiaires ou comme un produit fini. Si les denrées alimentaires, les additifs et les objets usuels ne sont pas conformes aux prescriptions, ils ne peuvent plus rester dans le commerce en tant que tels. Les défauts éventuels doivent être éliminés dans la mesure du possible. Si cela n'est pas possible parce que les produits présentent un danger pour la santé, ils doivent être éliminés ou utilisés d'une autre manière (cf. art. 27).

Les législations sur les denrées alimentaires sont en partie très différentes d'un pays à l'autre et ce en dépit des efforts consentis pour tenter de les harmoniser. Il arrive dès lors que celui qui fabrique en Suisse des denrées alimentaires destinées à l'exportation doive déroger à la législation suisse en la matière pour se conformer aux prescriptions étrangères. Pour ne pas faire de tort à l'exportation en de pareils cas, il convient d'autoriser les entreprises à fabriquer leurs produits conformément aux prescriptions étrangères. Il faut alors s'assurer que cette marchandise sera effectivement acheminée à l'étranger (cf. pour la viande et les

produits carnés les art. 69 à 75 de l'ordonnance du 20 avril 1988<sup>33)</sup> sur l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale et, pour les autres denrées alimentaires, les art. 32 à 37 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires).

#### Article 5 Produits de base

La viande, le lait, les œufs et le miel proviennent des animaux. Le droit régissant les denrées alimentaires ne connaît en principe pas de restriction justifiée quant aux espèces d'animaux qui peuvent être abattus pour la production de viande. Des restrictions pourraient être imposées le cas échéant pour des motifs relevant de la police des épizooties ou de la protection d'animaux ou d'espèces. Selon le 1<sup>er</sup> alinéa, les «matières premières» doivent être sélectionnées, fabriquées et préparées de telle façon que les denrées alimentaires qui en résultent soient conformes aux exigences légales. Les plantes contenant des composants toxiques, les champignons vénéneux par exemple, ne doivent pas être utilisées telles quelles pour la fabrication de denrées alimentaires. Les principes découlant du 1<sup>er</sup> alinéa devraient également être observés par les autorités lors de l'élaboration des ordonnances d'exécution dans le domaine de la législation agricole, notamment lors de la fixation de buts en matière d'élevage et d'exigences en matière de sélection des végétaux, ainsi que lors de l'élaboration du manuel des matières auxiliaires de l'agriculture (cf. art. 60, ch. 3).

Selon le 2<sup>e</sup> alinéa, cette exigence de base exerce son effet:

- Sur *l'affouragement*: les exigences pour l'affouragement doivent être définies dans le livre des aliments des animaux<sup>34)</sup>, de manière à ce que l'agriculteur qui affourage correctement ses animaux soit certain que ne subsisteront pas des résidus qui seraient contestés par le contrôle des denrées alimentaires. Dans chaque cas, le paysan devra, lorsqu'il compose son fourrage, ne pas perdre de vue les exigences de la législation sur les denrées alimentaires.
- Sur *les soins*: en d'autres termes, les animaux et les végétaux doivent être sains et l'on ne peut utiliser n'importe quel produit qui laisserait des résidus; il est envisageable que certains produits soient interdits et que d'autres ne puissent être utilisés que si l'on respecte les mesures de précaution nécessaires (observation de délais d'attente avant l'abattage et avant de remettre le lait dans le commerce lorsqu'un traitement du pis a été nécessaire).
- Sur *la sélection*: l'emploi de plantes sélectionnées ayant des caractéristiques indésirables pourrait être limité. Comme l'article 40 de la loi sur l'agriculture ne règle pas la sélection des plantes de façon aussi directe que l'article 47 règle l'élevage, une base légale doit être prévue dans la loi sur les denrées alimentaires dans l'éventualité où des restrictions seraient décidées.
- Sur *la fumure et la protection phytosanitaire*: on ne peut tolérer, selon l'ordonnance sur les matières auxiliaires de l'agriculture<sup>35)</sup>, que des produits qui, grâce à leurs propriétés et aux techniques d'utilisation y relatives, ne laisseront finalement aucun résidu non admis dans la denrée alimentaire. Un excès de fumure peut notamment provoquer une teneur en nitrate trop élevée dans les denrées alimentaires végétales. L'agriculteur doit également savoir, lorsqu'il les utilise dans les champs, que ces matières laissent des résidus.

Le 3<sup>e</sup> alinéa déterminant la compétence pour admettre de nouveaux produits pourrait devenir d'actualité si l'on parvient à fabriquer des denrées alimentaires synthétiques.

#### Article 6 Denrées alimentaires admises

Les sortes de denrées alimentaires admises sont définies aujourd'hui par le Conseil fédéral selon le principe positif que connaissent l'ordonnance sur les denrées alimentaires et celle sur le contrôle des viandes. On s'en tient toujours à ce principe (1<sup>er</sup> al.). Une denrée alimentaire est définie par une dénomination spécifique et les exigences qui y sont liées. La dénomination spécifique peut aussi bien concerner une denrée alimentaire déterminée que l'on ne peut confondre et dont les exigences sont définies d'une manière très stricte (p. ex. le lait, le beurre de choix), qu'une catégorie de marchandises (p. ex. pâtes alimentaires, fruits).

Les *dénominations spécifiques* dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires seront dorénavant fixées et définies selon la *conception* suivante:

1. Les dénominations spécifiques des produits naturels qui sont normalement vendus sans subir de modification doivent être concises, claires et compréhensibles, de manière à ce qu'elles puissent être également utilisées pour désigner le produit lui-même; les exigences doivent être définies d'une manière précise pour éviter des erreurs et des confusions et doivent garantir une certaine qualité à titre d'exigences minimales.
2. Les dénominations spécifiques des marchandises composées de matières premières, ingrédients et additifs différents désignent en premier lieu une catégorie de marchandises. A cet égard, on est parti de l'idée que cette sorte de dénomination spécifique ne constituait pas, en règle générale, la désignation sous laquelle le produit était offert et mis sur le marché. En de pareils cas, elle doit constituer une aide dans la démarche du consommateur qui voudrait savoir de quel genre de denrées alimentaires il s'agit. Elle doit aussi permettre d'établir une relation avec l'ordonnance sur les denrées alimentaires. La dénomination spécifique constitue ainsi pratiquement la notion générique pour la déclaration de la composition (ingrédients et additifs). Articles de boulangerie, légumes, préparations de viande à longue conservation constituent des exemples de ce type de dénomination spécifique.
3. La denrée alimentaire doit en principe présenter des informations sur sa dénomination spécifique. Cette dernière doit en tout cas figurer sur l'emballage, que ce soit en relation avec la dénomination principale sous laquelle le produit est offert ou, séparément, en relation avec la déclaration (cf. art. 19). On peut renoncer à la dénomination spécifique pour autant que la nature de la denrée alimentaire soit aisément reconnaissable (p. ex. pommes de terre, ou ignons, dans un filet).
4. Parallèlement à la dénomination spécifique, il est admis d'utiliser, pour les besoins du marketing, une dénomination de fantaisie qui ne soit pas trompeuse.

Selon le 2<sup>e</sup> alinéa, les nouvelles denrées alimentaires, qui ne peuvent être classées sous une catégorie admise par le Conseil fédéral, doivent être soumises à l'examen

de l'office fédéral compétent (Office fédéral de la santé publique). Ce dernier fixe, dans le cadre d'une autorisation particulière, une dénomination spécifique provisoire ainsi que les exigences auxquelles doit satisfaire la denrée alimentaire. *Provisoire* signifie que les autorisations particulières doivent être périodiquement remplacées, dans le cadre d'une modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, par des prescriptions impératives de portée générale.

Pour qu'il n'y ait pas d'équivoque (pour les fabricants, consommateurs et organes de contrôle) sur les denrées alimentaires admises, les autorisations particulières doivent être réunies dans une liste et publiées (3<sup>e</sup> al.).

Pour choisir la dénomination spécifique, il convient de procéder, dans les limites de la conception développée ci-devant, selon les critères fixés au 4<sup>e</sup> alinéa. La dénomination spécifique doit caractériser la denrée alimentaire d'une manière appropriée (let. a). Cette exigence pouvant engendrer des néologismes inutilisables, la dénomination spécifique doit également être compréhensible, ne pas pouvoir être confondue et tenir compte de ce que le consommateur est en droit d'attendre (let. b et c). C'est ainsi que la dénomination spécifique sera utile à la protection contre les tromperies et sera comprise par le consommateur tout en lui donnant également des informations essentielles sur un produit.

En vertu du 5<sup>e</sup> alinéa, on pourra prescrire, par exemple, que les produits nutritifs convenant aux diabétiques seront désignés spécialement ou que certains additifs seront déclarés de manière précise.

#### Article 7 Procédés de fabrication

Cet article a une double finalité. Il accorde en premier lieu au Conseil fédéral la compétence de régler en détail ou d'interdire des matières et des procédés mentionnés. En second lieu, cette disposition est une prime à l'honnêteté des producteurs puisqu'elle leur garantit que les produits fabriqués conformément aux prescriptions ne resteront pas en suspens dans le système du contrôle des denrées alimentaires.

L'utilisation des micro-organismes, auxquels on fait ici allusion, est en principe souhaitée alors que ce n'est pas le cas pour ceux qui sont mentionnés à l'article 8. Ces micro-organismes sont essentiellement utilisés dans la fabrication de denrées alimentaires fermentées telles que yoghourts, fromage, saucisses, vin, etc. Ces cultures standardisées sont aujourd'hui utilisées en grandes quantités et garantissent le résultat de la technologie de production.

Pour qu'une restriction ou une interdiction puisse être prononcée, il faut qu'il y ait nécessité d'écarter à titre préventif des dangers reconnus (let. a) ou présumés pour la santé (let. b). On peut également restreindre ou interdire l'emploi de substances ou procédés présentant des risques élevés et qui ne sont pas nécessaires à la production de denrées alimentaires (p. ex. irradiation des denrées alimentaires, adjonction d'hormones dans le fourrage), parce qu'il existe d'autres solutions comparables (let. c). Les interventions peuvent se faire par voie d'ordonnance, notamment lors d'admissions dans le Manuel des matières auxiliaires de l'agriculture<sup>36)</sup> ou lors de l'enregistrement de médicaments vétérinaires par l'OICM, celui-ci étant dorénavant obligé de tenir compte d'une «liste noire», pour autant que celle-ci existe. La restriction peut également consister à prescrire une

✚ autorisation pour l'emploi de certaines substances telles que les produits pour la protection des marchandises emmagasinées (art. 14, 1<sup>er</sup> al., let. c). Le Conseil fédéral peut également intervenir de cas en cas lorsque l'ensemble des circonstances l'exige.

#### *Article 8 Valeurs limites et valeurs de tolérance*

Cet article établit des principes directeurs pour l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants<sup>37)</sup>, l'ordonnance sur les additifs<sup>38)</sup> et l'ordonnance sur les exigences hygiéniques et microbiologiques<sup>39)</sup>. Comme les méthodes d'analyse modernes permettent de déceler une substance même en quantité infime, on découvre également toujours plus de substances qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, présenter un danger pour la santé. L'ancien principe en vertu duquel l'on ne devait pas trouver de substances nuisibles pour la santé dans les denrées alimentaires (tolérance nulle) ne peut plus se justifier. Toutefois, les denrées alimentaires ne peuvent contenir ces substances que dans la mesure où, selon les données scientifiques, elles ne mettent pas la santé en danger (1<sup>er</sup> al.). Ces substances ne peuvent être autorisées qu'aux mêmes conditions dans les ordonnances susmentionnées.

Il incombe à la Confédération de déterminer à quelles conditions les denrées alimentaires doivent être considérées comme présentant un danger pour la santé. Pour les additifs, les composants, les substances étrangères et les micro-organismes, cela s'exprime par une valeur limite (milligramme par kilogramme ou nombre de germes par kilogramme) (1<sup>er</sup> al.). On se fonde, pour fixer ces limites, sur des bases de calcul relevant de la toxicologie et de l'épidémiologie reconnues sur le plan international et qui comportent des facteurs de sécurité de 100 à 1000 pour ce qui concerne les différentes réactions individuelles aux dangers et les habitudes de consommation qui peuvent être très disparates. Lorsque la valeur limite est dépassée, la denrée alimentaire doit être considérée comme inestimable (art. 26, 2<sup>e</sup> al.).

Le 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, est l'expression du «principe de la liste positive» qui s'est largement imposé dans le droit suisse sur les denrées alimentaires. Selon ce principe, n'est autorisé que ce qui est formellement permis. Le critère d'appréciation<sup>40)</sup> pour fixer la concentration maximale selon les lettres a et b est la valeur ADI (acceptable daily intake). L'absorption admise par jour de la substance étrangère considérée est déterminée à partir de données toxicologiques et de l'hypothèse d'une quantité déterminée absorbée quotidiennement par un individu sa vie durant. Pour ce qui concerne les micro-organismes (let. c), les valeurs limites sont données en chiffres fixés en fonction de la dose infectieuse minimale d'un agent pathogène pouvant causer une maladie.

Lorsque des substances étrangères et des micro-organismes sont détectés, cela révèle fréquemment une utilisation inutile de ces substances ou une hygiène insuffisante, même si les concentrations décelées n'atteignent pas encore la valeur limite. Il existe également des substances étrangères et des micro-organismes qui ne présentent qu'un danger minime pour la santé. Si leurs valeurs limites, s'agissant de concentrations en grammes par kilogramme, étaient atteintes, il faudrait considérer que le consommateur a été victime d'une tromperie, compte tenu de ce qu'il était en droit d'attendre du produit en cause. Le consommateur

exige à juste titre que les aliments de base tels que l'eau, les céréales, les légumes, le lait et la viande soient autant que possible exempts d'impuretés. En outre, si l'on accumule les concentrations de diverses substances étrangères dans une mesure qui se situe juste au-dessous de la valeur limite, on ne peut exclure que ces produits ne présentent pas un danger pour la santé.

Il s'impose ainsi d'introduire, parallèlement à la valeur limite, une valeur de tolérance se situant en dessous de celle-là (3<sup>e</sup> al.). Selon le principe du «aussi peu que possible», auquel le consommateur accorde une grande importance, cette valeur ne doit pas être plus élevée dans le produit fini que la valeur expérimentalement obtenue lors de la fabrication dans de bonnes conditions d'application. La valeur ADI, évaluée sur la base d'analyses toxicologiques, ne doit pas être forcément retenue si la technologie, c'est-à-dire l'obtention du produit brut et sa transformation ultérieure jusqu'au stade final, ne l'exige pas. Dès lors, si l'on détecte finalement des résidus dans une denrée alimentaire en se fondant par exemple sur les règles d'application prévues par le «good agricultural practice» (GAP), le «good veterinary practice» (GVP) ou le «good manufacturing practice» (GMP) et que ces résidus ont des concentrations inférieures à celles fixées par les valeurs ADI, ces concentrations situées à un niveau plus bas doivent être impérativement déclarées valeurs de tolérance. Avant d'utiliser des additifs alimentaires il y a lieu, en outre, d'évaluer leur nécessité technique et d'en tenir compte.

Pour fixer les valeurs de tolérance, il y aura lieu de tenir compte, le cas échéant, des exigences de la législation sur la protection de l'environnement, notamment dans les domaines où il faut s'attendre à de fortes concentrations de contaminants provenant de l'environnement.

L'interdiction d'une substance, parce qu'il n'existe pas de mesure de détection appropriée (let. b), constitue une mesure de protection prise à titre préventif. On doit en outre obliger les fabricants de nouvelles substances à mettre en même temps à la disposition des autorités les méthodes de détection y relatives. On pourrait sinon le risque de voir ces méthodes toujours à la remorque du progrès, comme c'est le cas dans le domaine du dopage. Avant de délivrer l'autorisation d'utiliser une substance, il faut connaître la méthode d'analyse permettant de la détecter dans une denrée alimentaire. L'interdiction des hormones dans l'engraissement des animaux constitue un cas d'application pratique de cette compétence pour interdire une substance.

L'idée directrice que sous-entend le 3<sup>e</sup> alinéa trouve son correspondant dans le droit régissant la protection de l'environnement, à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi<sup>41</sup>) (principe de prévention).

Une denrée alimentaire qui dépasse la valeur de tolérance ne présente pas forcément un danger pour la santé (let. a). Sa qualité peut toutefois en souffrir et elle ne peut, suivant la situation, être utilisée qu'à certaines conditions (p. ex. en petites quantités comme adjonction, après caléfaction en cas de contamination microbienne ou avec indication des motifs pour lesquels le produit a été contesté) (cf. art. 27, 4<sup>e</sup> al.).

## Article 9 Interdiction de l'absinthe

Est réputée absinthe la liqueur contenant des éléments aromatiques de l'absinthe alliés à d'autres substances aromatiques qu'on trouve dans l'anis, le fenouil et d'autres plantes semblables. La fabrication, l'importation, le transport, la vente et la détention pour la vente de l'absinthe sont interdits par l'article 32<sup>ter</sup> cst. Cette interdiction est due à une initiative populaire acceptée le 5 juillet 1908<sup>42)</sup>.

Le danger pour la santé que présente l'absinthe est attribué à sa teneur en thuyane qui, mêlée à l'alcool, peut provoquer des altérations du comportement de type épileptique<sup>43)</sup>. La toxicité de ces composants explique pourquoi les préparations alcooliques de l'absinthe, telles que l'eau-de-vie ou la liqueur d'absinthe, sont interdites dans de nombreux pays d'Europe. D'aucuns se posent la question de savoir si, dans l'optique qui prévaut actuellement en toxicologie, le caractère dangereux de la thuyane est, comparé à celui de l'alcool, à ce point particulier pour justifier une interdiction dans la constitution.

Les boissons alcoolisées qui sont aromatisées à l'anis, au fenouil ou à d'autres plantes semblables, mais qui ne contiennent pas d'éléments de l'absinthe<sup>44)</sup>, ne sont toutefois pas interdites, sous réserve de certaines conditions bien précises.

Comme la loi fédérale du 24 juin 1910 sur l'interdiction de l'absinthe définit et interdit exclusivement un produit d'agrément spécial, elle devient sans objet et peut être abrogée (cf. art. 59), compte tenu du fait que la nouvelle loi sur les denrées alimentaires s'applique également aux produits d'agrément. Les dispositions pénales figurent désormais à l'article 47, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d.

## Article 10 Information du public

Dans le deuxième rapport sur les habitudes alimentaires des Suisses («Zweiter schweizerischer Ernährungsbericht»), on constate que la malnutrition sous forme de suralimentation constitue en Suisse le risque le plus élevé pour la santé en rapport avec les denrées alimentaires (cf. ch. 162). Il s'impose dès lors d'informer avant tout le public dans tous les domaines où chacun peut, par son propre comportement, influencer cet état de fait (1<sup>er</sup> al.). Les autorités fédérales doivent se charger de cette tâche en informant le public des tenants et des aboutissants ainsi que des principes essentiels concernant la composition des aliments, leur teneur énergétique, leurs additifs tels qu'oligo-éléments et vitamines ainsi que des dangers que représentent les impuretés microbiennes et des charges que constituent les substances nuisibles provenant de l'environnement et des procédés de fabrication. Fait également partie de cette tâche la transmission d'informations sur les situations effectives se rapportant aux habitudes alimentaires et les conclusions qu'il faut en tirer. Ces informations doivent inciter le particulier à se nourrir d'une manière saine et équilibrée.

Entrent en ligne de compte les moyens d'information suivants: communiqués de presse et brefs articles dans les quotidiens et revues spécialisées ou dans le bulletin de l'Office fédéral de la santé publique, conférences ainsi qu'ouvrages récapitulatifs tels que le deuxième Rapport sur l'alimentation.

Les autorités fédérales doivent également se prononcer, notamment lorsqu'il y a des problèmes d'actualité préoccupant le public, sur le contexte général et sur les impératifs sanitaires et de physiologie alimentaire. On fait ici allusion à des

situations telles que celle qu'avait entraînée la contamination de fromage par des listerias en 1987/88. Dans ces cas, un travail d'information prenant en considération toutes les circonstances est la condition sine qua non pour permettre à la population d'adopter un comportement adapté à la situation et qui ne soit pas dicté par des réactions émotionnelles ou passionnées.

L'information, adéquate et adaptée à l'événement, sur les activités et les mesures des autorités en rapport avec certaines marchandises ou certains fabricants, importateurs, distributeurs, etc., dans des cas tels que celui du scandale des hormones en 1980, du scandale du vin en 1985, de l'épidémie de listériose en 1987/88 et de l'embargo sur l'importation du salami en 1988, est déjà prévue par l'article 8 de la loi sur l'organisation de l'administration<sup>45</sup>). Selon cette disposition, le public doit être renseigné sur les mesures prises et les travaux accomplis par l'administration fédérale «lorsqu'il y a un intérêt général à donner de tels renseignements et que cette information ne peut pas porter atteinte à des intérêts publics ou privés importants et dignes d'être protégés». Cela signifie qu'il convient, dans de telles situations, de mettre en balance le droit du public à une information sans restrictions et le droit du particulier en cause à ce que son nom ne soit pas divulgué. Il peut ainsi arriver, lorsqu'il s'agit de produits et d'entreprises connus, que le droit du public à l'information prime le droit au maintien de l'anonymat. Les autorités fédérales sont alors déliées de l'obligation de conserver le secret sur les procédures suivies et les mesures prises. La mise en garde publique pour des denrées alimentaires présentant un danger pour la santé fait l'objet de l'article 43.

Le devoir d'information incombe aux autorités fédérales chargées d'exécuter la législation sur les denrées alimentaires et de surveiller l'exécution par les cantons (cf. art. 35). Il s'agit en premier lieu de l'Office fédéral de la santé publique, qui assume la responsabilité générale à l'égard du consommateur. Les autorités sont aidées dans ce contexte par la Commission de l'alimentation (cf. art. 38) qui rassemble les connaissances en la matière et conseille les autorités fédérales.

Les travaux d'information n'étant pas forcément le fort de l'administration, la Confédération peut également, selon le 2<sup>e</sup> alinéa, charger de cette tâche des institutions spécialisées externes à l'administration. On pense à cet égard avant tout à des campagnes d'information dans le public et les écoles sur des thèmes importants. La Confédération a en outre la possibilité de susciter et d'appuyer de véritables travaux de recherche dans le domaine de la nutrition.

## **Section 2: Santé**

### *Article 11 Produits nutritifs et d'agrément*

Cet article énumère les exigences fondamentales auxquelles doivent satisfaire les produits nutritifs et d'agrément (cf. art. 3). Les exigences auxquelles doivent satisfaire les produits d'agrément quant au danger qu'ils présentent pour la santé vont moins loin. Si on devait les fixer selon les critères sévères applicables aux produits nutritifs, les produits à base de tabac et d'alcool devraient être interdits. En tous les cas, la condition en est «l'emploi usuel». Il y a emploi usuel lorsque le produit nutritif ou d'agrément, selon les connaissances en matière de physiologie

de la nutrition, n'est pas consommé en quantité excessive, d'une manière mal équilibrée ou encore, compte tenu de sa nature et de sa composition, d'une manière inappropriée. La loi n'enlève pas toute responsabilité propre au consommateur et ne le protège pas contre un comportement fautif ou déraisonnable (cf. ch. 161).

Selon le 1<sup>er</sup> alinéa, les produits nutritifs ne doivent pas «mettre la santé en danger». Les exigences auxquelles doivent satisfaire les produits nutritifs en vertu de ce principe ne sont pas identiques dans chaque cas. Les produits nutritifs de base, consommés quotidiennement ou très fréquemment, doivent satisfaire, notamment en ce qui concerne les valeurs limites (cf. art. 8), à des exigences plus sévères que celles que doivent respecter les produits d'épicerie fine par exemple, qui sont en règle générale consommés en plus petites quantités, moins fréquemment et irrégulièrement.

Les produits d'agrément (2<sup>e</sup> al.) sont par définition les articles de tabac, les articles pour fumeurs et les boissons alcooliques. C'est aujourd'hui un fait acquis qu'ils peuvent présenter un danger pour la santé. En dehors du droit régissant les denrées alimentaires, la nicotine, par exemple, est rangée en classe de toxicité 1. Les produits d'agrément peuvent toutefois également être ainsi faits qu'ils mettent de façon directe ou immédiate la santé en danger ou que leurs effets néfastes ne s'exercent qu'à long terme ou en cas d'abus. C'est pourquoi les produits d'agrément ne doivent pas mettre «de façon directe» ou «inattendue» la santé en danger. En fixant la seconde exigence, on a voulu notamment éviter des substances étrangères et des composants<sup>46)</sup> que le consommateur ne s'attend pas à trouver en plus de l'alcool ou de la nicotine. La loi ne peut pas protéger les personnes qui abusent de l'alcool ou du tabac. Elles acceptent sciemment le risque de nuire à leur santé.

On a émis à diverses reprises l'opinion que les produits d'agrément devraient être régis par une loi séparée. Une telle solution serait possible sous l'angle constitutionnel. Il convient toutefois de relever que la proposition des autorités fédérales, qui remonte à six ans, de créer une loi dite de prévention, n'a rencontré aucun intérêt ou a été rejetée. On ne peut dès lors pour le moment que régir conjointement les produits nutritifs et d'agrément dans la loi sur les denrées alimentaires. Les prescriptions ayant trait aux produits d'agrément n'étant pas légion, cette situation n'engendre pas d'inconvénients majeurs. Il convient pourtant de tenir compte, dans une mesure accrue, des problèmes spécifiques en rapport avec les produits d'agrément. Cela se réalisera par le fait que les prescriptions y relatives seront extraites de l'ordonnance sur les denrées alimentaires pour être réunies dans une nouvelle ordonnance sur les produits d'agrément.

Les produits nutritifs visés par le 3<sup>e</sup> alinéa ne sont pas déclarés produits d'agrément. Le Conseil fédéral a uniquement la compétence d'assimiler les exigences à celles qu'il impose aux produits d'agrément. Cela signifie que ces produits nutritifs ne doivent au moins pas mettre de façon directe ou inattendue la santé en danger. Cette prescription est nécessaire pour continuer à autoriser l'arrivée sur le marché suisse de spécialités telles que seiches et autres animaux marins à haute teneur en métaux lourds provenant de la mer ou de spécialités exotiques fabriquées selon des procédés qui s'écartent de nos normes. Lorsqu'il

s'agit de déterminer les concentrations maximales admises des substances étrangères et des additifs, il faut prendre en considération les habitudes spéciales des consommateurs, la fréquence à laquelle on peut s'attendre dans la consommation, etc. L'admission de ces produits nutritifs à haut risque peut éventuellement être assortie d'une recommandation au public selon l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa.

#### *Article 12 Objets usuels*

En principe, les objets usuels sont soumis aux mêmes critères que les produits nutritifs. Compte tenu de la variété des produits qui sont considérés comme des objets usuels par la loi sur les denrées alimentaires (cf. art. 3), il est indiqué de restreindre la protection à «leur emploi habituel ou présumé». Cela signifie par exemple que des jouets pour enfants ne doivent pas être fabriqués avec un matériau toxique ou présenter des parties tranchantes parce qu'il faut s'attendre à ce que les enfants portent ces objets à la bouche. La vaisselle servant à boire et à manger ne peut contenir du plomb qu'en quantité limitée parce qu'il peut s'en détacher et passer dans les aliments. Les cosmétiques ne doivent pas causer des inflammations ou des démangeaisons. Les modes d'utilisation inhabituels, qui sortent de la norme et de l'usage, ne doivent pas être pris en considération lorsqu'il s'agit de définir le danger potentiel que représentent ces objets.

#### *Article 13 Restrictions à la réclame*

L'article 42b de la loi sur l'alcool<sup>47)</sup> prévoit des restrictions à la publicité pour les eaux-de-vie. Elle est notamment interdite à la radio et à la télévision, dans et sur les bâtiments et les transports publics ainsi que lors de manifestations sportives ou intéressant les jeunes. En revanche, l'article 420d actuellement en vigueur de l'ordonnance sur les denrées alimentaires, qui fixe des restrictions à la publicité des articles de tabac, n'est guère observé en pratique. Yachtmen, skieurs et coureurs automobiles sont aujourd'hui les supports publicitaires favoris des fabricants de cigarettes et font librement de la publicité pour leurs sponsors sur leurs vêtements ou leurs engins de sport. On cherche à influencer en premier lieu les jeunes qui risquent plus facilement de tomber dans un état de dépendance.

Cet article donne la possibilité au Conseil fédéral de restreindre la publicité en faveur des boissons alcooliques ainsi que des articles de tabac et articles pour fumeurs. Le champ d'application est ainsi plus étendu que la réglementation sur les eaux-de-vie le prévoit dans la loi sur l'alcool. D'autre part, les éventuelles restrictions devraient essentiellement viser la protection de la jeunesse contre les effets de ces produits. La possibilité de restreindre efficacement cette publicité traduit également les vœux exprimés par diverses interventions parlementaires (cf. ch. 15). Les prescriptions d'exécution de cet article doivent être coordonnées avec la législation sur l'alcool.

### **Section 3: Manutention des denrées alimentaires**

#### *Article 14 Hygiène*

Dans le deuxième rapport sur l'alimentation en Suisse, il est relevé (cf. ch. 162 du message) que les micro-organismes dans la nourriture constituaient le deuxième

risque après la suralimentation dépendant du bon vouloir de l'individu. Les micro-organismes sont la cause principale de la dégradation des denrées alimentaires. Il convient en outre de protéger d'une manière générale les denrées alimentaires contre les impuretés de toute sorte.

La 1<sup>er</sup> alinéa fixe des conditions marginales à la manutention des denrées alimentaires. Elles doivent garantir que les marchandises ne subissent pas d'influences extérieures néfastes lorsqu'elles sont fabriquées, traitées, entreposées ou transportées. Cette prescription n'exclut pas le transport en commun de diverses marchandises pour approvisionner des magasins. Ces mesures sont indispensables car il n'est pas possible de garantir, par un seul contrôle approfondi des produits finis (cf. art. 24), que toutes les denrées alimentaires satisfont toujours aux exigences légales.

La 2<sup>e</sup> alinéa concerne avant tout les personnes qui exercent une activité dans la transformation des denrées alimentaires et dans le domaine de la restauration. Elles doivent, suivant le degré du risque, prendre des mesures particulières lors de la manutention de denrées alimentaires. Elles doivent notamment se faire examiner périodiquement et éviter le contact direct avec les denrées alimentaires dépourvues de protection. Il y a toujours des problèmes dans la pratique, notamment lorsqu'elles excrètent des salmonelles, des staphylocoques et des campylobacters (genres de bactéries).

En se fondant sur la 3<sup>e</sup> alinéa, le Conseil fédéral fixera notamment les exigences auxquelles doivent satisfaire les locaux et les installations et réglera avec plus de précision la manutention des matières premières qui doivent bénéficier de conditions d'hygiène particulières (p. ex. basses températures pour la viande et les préparations de viande).

#### Article 15 Abattage

Les risques en matière d'hygiène que les abattages font courir peuvent être considérablement atténués si les conditions d'exploitation sont favorables et les locaux adéquats. C'est la raison pour laquelle il est justifié de n'autoriser des abattages qu'à des conditions officiellement contrôlées (1<sup>er</sup> al.). On sait en effet qu'il n'y a pas d'autre denrée alimentaire qui soit produite dans des conditions où l'on côtoie autant la saleté (contenu de la panse et des intestins par exemple). Les abattoirs de tout genre doivent dès lors être autorisés par les organes de contrôle des denrées alimentaires avant d'être mis en service (cf. art. 16). Ce n'est pas le cas d'autres locaux réservés à des denrées alimentaires. Les grands abattoirs constituent des constructions complexes et onéreuses qui doivent être soigneusement planifiées et mises en œuvre avec le concours des autorités. Il serait en effet difficile, en règle générale, d'envisager encore d'importantes modifications sur la base d'un contrôle effectué après coup.

Selon la 2<sup>e</sup> alinéa, le Conseil fédéral ne prescrira pas que le gibier et le poisson doivent être abattus dans une installation autorisée (let. a). On peut notamment considérer comme des «abattages occasionnels» les abattages de certains animaux dans le but d'approvisionner des régions reculées. Il en va de même pour les lapins ou la volaille qui peuvent être abattus dans d'autres locaux appropriés, pour autant qu'ils soient vendus en quantité limitée et sur un territoire restreint. Les

abattages auxquels procède l'armée en campagne sont également autorisés dans les mêmes conditions. L'abattage à domicile pour une consommation propre ne fait pas partie des «abattages occasionnels». Il ne tombe pas sous le coup de la loi et il est admis sans contrôle des autorités.

Pour des motifs d'hygiène, les animaux malades, suspects de l'être et victimes d'accidents (let. b) doivent être abattus dans des locaux séparés afin d'éviter de porter atteinte aux autres animaux et aux autres viandes. Ces locaux doivent également être autorisés par les autorités à titre d'abattoirs. Il n'est par contre pas toujours possible, notamment pour des motifs relevant de la protection des animaux, d'amener à temps les animaux dans un tel abattoir. Il doit être autorisé dans ces cas d'abattre les animaux sur place, éventuellement en plein champ (tuer, soigner, étriper) sans que la viande soit forcément déclarée impropre à la consommation (cf. art. 25).

### Article 16 Abattoirs

Un abattoir doit être conçu (*1<sup>er</sup> al.*) en vertu du principe selon lequel il doit comprendre une partie propre et une partie qui ne l'est pas. A chaque étape du processus d'abattage, la viande doit être nettement séparée de la partie sale où l'on dépose notamment la peau souillée, les pieds, les viscères avec le contenu de la panse et des intestins, les organes impropres à la consommation, les déchets de l'abattage et la viande confisquée lors du contrôle.

Pour les différents travaux exécutés dans un abattoir, depuis l'arrivée des animaux jusqu'au départ de la viande et des parties du corps des animaux non utilisées comme des produits nutritifs, on utilise au moins une écurie pour le bétail de boucherie, une place de saignée, une halle d'abattage, une chambre froide et une halle de découpage. Il est en outre nécessaire de disposer d'une chambre froide séparée pour y conserver provisoirement la viande que l'inspection des viandes devra contrôler, notamment par des analyses de laboratoire.

Les dimensions minimales que doit fixer le Conseil fédéral (*2<sup>e</sup> al.*) sont fonction du volume des abattages prévus et des animaux qui seront principalement abattus dans ces locaux.

Les grands abattoirs (*3<sup>e</sup> al.*) sont des exploitations à haute technicité. L'élaboration des plans et l'exploitation de ces complexes requièrent des connaissances très spécialisées et beaucoup d'expérience. C'est la raison pour laquelle il est indiqué d'en faire approuver les plans par une autorité fédérale. Cette approbation garantit une appréciation fondée sur l'expérience et des critères uniformes et contribuera ainsi à empêcher des distorsions de marché.

L'autorisation d'exploiter est délivrée par le canton (*4<sup>e</sup> al.*). Avant de délivrer cette autorisation, il faut avant tout contrôler si l'installation a été construite ou transformée conformément aux plans approuvés. Le fait qu'une telle autorisation soit nécessaire facilitera la tâche des organes de contrôle dans la surveillance de l'exploitation. En cas d'exploitation non conforme aux prescriptions ou aux conditions et charges auxquelles avait été subordonnée l'autorisation, ou encore en cas de manquements graves, une autorisation d'exploiter peut être retirée. Ce retrait sera possible en raison de vices à l'installation (cf. art. 28), mais aussi en raison de fautes constatées dans la manutention de la viande (cf. art. 14).

## Section 4: Tromperie sur les denrées alimentaires

### Généralités

La compétence de la Confédération pour établir une réglementation dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels a été à l'époque essentiellement créée pour réprimer le commerce de denrées alimentaires falsifiées ou frelatées et présentant un danger pour la santé (cf. exemples à cet égard dans le Message du 8 mars 1895<sup>48</sup>). La tromperie comportait ainsi à l'époque une composante essentielle: le caractère dangereux du produit pour la santé. La situation se présente différemment aujourd'hui en ce sens que les tromperies constituées par les succédanés des denrées alimentaires entraînant des effets secondaires nuisibles sous l'angle de la santé ou de la physiologie de la nutrition n'ont plus beaucoup d'importance. Actuellement, la tromperie porte en fait essentiellement sur les attentes du consommateur et l'obtention d'un avantage économique par l'emploi d'une marchandise de qualité inférieure, mais qui n'est pas forcément plus mauvaise, sous l'angle de la physiologie de la nutrition, que ce que l'on serait en droit d'attendre d'après la réclame ou la présentation du produit. C'est avant tout à la législation actuelle sur les denrées alimentaires et au contrôle de celles-ci ainsi qu'à des conditions économiques et sociales différentes qu'il faut attribuer le fait que la tromperie n'entraîne aujourd'hui pas plus de risques pour la santé que par le passé. On peut aujourd'hui écarter dans une large mesure le danger que constitue la tromperie en imposant une dénomination spécifique compréhensible et une indication sans équivoque de la composition des denrées alimentaires. On peut en effet attendre du consommateur qu'il prenne connaissance de ces indications et qu'il soit ensuite à même de se déterminer.

Conformément à la base constitutionnelle, la loi sur les denrées alimentaires ne s'applique pas à la tromperie dans le domaine des objets usuels. L'attente subjective du consommateur joue ici un rôle primordial, de sorte qu'il n'est guère possible de fixer dans la loi des critères d'appréciation judicieux, utilisables et contrôlables. Dans la mesure où les consommateurs éprouveraient le besoin de renforcer par des moyens légaux la protection contre la tromperie dans le domaine des objets usuels, il serait possible de concrétiser ce vœu dans le cadre de la loi fédérale, déjà élaborée, visant à améliorer l'information des consommateurs<sup>49</sup>.

### Article 17 Interdiction de la tromperie

La tromperie implique le fait d'induire sciemment en erreur. On veut ainsi, par une fausse information, influencer les idées et les actes d'une autre personne (le consommateur) dans un but précis (la décision d'acheter). C'est pourquoi la loi fixe comme principe que les denrées alimentaires doivent répondre à ce que le consommateur est en droit d'attendre (*1<sup>er</sup> al.*). Il faut cependant relever que toute attente subjective ou peu commune ne peut entrer en considération. Seule est protégée l'attente *justifiée* ou, en d'autres termes, celle que l'on peut admettre raisonnablement en considérant les circonstances et les motifs compréhensibles entrant en ligne de compte. En font partie les attentes portant sur un état de la marchandise conforme aux prescriptions, une certaine qualité, le cas échéant certains effets et des pratiques prévalant dans le commerce. En règle générale, on

ne pourrait par contre plus considérer aujourd'hui comme justifiées des exigences en matière de résidus qui permettraient de retrouver un environnement «propre», non chargé de substances chimiques (les méthodes d'analyse actuelles permettent de détecter pratiquement dans chaque produit des traces de résidus de toute sorte. L'interdiction de la tromperie s'applique aussi bien aux tromperies à des fins économiques, qui s'expriment par des avantages acquis aux dépens d'autrui, qu'aux tromperies entraînant des conséquences nuisibles pour la santé (cf. ATF 103 IV 122 ss). On est par exemple en droit d'attendre aujourd'hui que ce qu'il est convenu d'appeler les produits «light» contiennent, dans une mesure prononcée, moins de calories que les produits standardisés de la même catégorie. On doit en outre attendre d'un produit naturel ou biologique qu'il soit produit sans engrais chimique et sans moyens phytosanitaires et qu'il soit pratiquement exempt de résidus chimiques. Le principe ancré dans la loi concernant la tromperie ne vise pas à modifier la pratique. Comme jusqu'ici (art. 15 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires), il sera nécessaire de préciser les critères d'appréciation dans l'ordonnance.

Le 2<sup>e</sup> *alinéa* vise en premier lieu les avantages financiers acquis aux dépens d'autrui au moyen d'indications ou de présentations (l'emballage p. ex.) induisant en erreur le consommateur. On ne vise cependant pas toute présentation attirant l'attention sur un produit et dont l'exagération peut être décelée par un consommateur avisé. L'écart entre la réalité et l'apparence doit être déterminant dans la décision du consommateur (cf. art. 15 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires).

Selon le 3<sup>e</sup> *alinéa*, les indications sur les denrées alimentaires doivent être conformes à la vérité. La loi ne limite en principe pas les indications admises; toutefois, toute déclaration orale ou écrite sur une denrée alimentaire doit correspondre à la réalité (cf. art. 20, à propos de ces indications).

#### Article 18 Imitation et confusion

Le 1<sup>er</sup> *alinéa* vise le rapport entre diverses denrées alimentaires entre elles. Cette disposition est également applicable aux denrées alimentaires qui, considérées pour elles seules, seraient conformes aux prescriptions. L'imitation n'est pas interdite d'une manière générale, mais uniquement l'imitation dans un but de tromperie. Sont donc dans le collimateur les denrées alimentaires peu onéreuses que l'on peut facilement confondre avec d'autres produits plus chers ou de qualité supérieure sur le plan de la physiologie de la nutrition. En font entre autres partie les succédanés classiques ou les falsifications proprement dites. Mais les denrées alimentaires ne doivent pas non plus être fabriquées, traitées, distribuées ou offertes de manière à ce que le consommateur s'en fasse une idée fausse qui l'engagera, compte tenu de sa juste attente, à prendre des dispositions qui actualiseront la tromperie. C'est selon ce critère également que l'on appréciera la désignation librement choisie d'un produit pour sa mise sur le marché par le fabricant ou le distributeur (cf. art. 19, 3<sup>e</sup> al.). La jurisprudence sur la falsification de marchandises selon les articles 153 et 154 du code pénal donne d'autres renseignements sur les problèmes inhérents à la tromperie.

Le 2<sup>e</sup> *alinéa* règle les rapports des denrées alimentaires avec d'autres marchandises qui sont d'ordinaire entreposées ou offertes conjointement. Ces marchan-

dises doivent être désignées de manière à ce qu'on ne puisse pas les confondre et, le cas échéant, séparées des denrées alimentaires lors de l'entreposage et sur les étalages des magasins. Font partie de cette catégorie notamment les aliments pour chiens et chats ou des formes et emballages utilisés dans le domaine des cosmétiques, par exemple des savons sous forme de fruits ou des shampoings dans des emballages dont on use habituellement pour des boissons.

## Section 5: Indications sur les denrées alimentaires

### Article 19 Obligation de renseigner et désignation

Selon le 1<sup>er</sup> alinéa, celui qui distribue des denrées alimentaires, qu'il s'agisse de produits intermédiaires livrés pour subir une autre transformation ou de produits vendus à des consommateurs au magasin ou servis à des hôtes au restaurant, doit renseigner l'acquéreur sur la composition de la denrée alimentaire en cause. Ce devoir d'information n'implique pas l'obligation de donner toute la recette; il suffit de donner des indications sur le genre de denrées alimentaires (dénomination spécifique) ou, s'agissant de denrées comportant des composants, sur les produits de base, les ingrédients et les additifs. Le cas échéant, d'autres indications spécialement prescrites par le Conseil fédéral devront être données. Il peut au besoin (p. ex. pour le vin coupé) préciser dans les prescriptions d'exécution l'étendue de l'obligation de renseigner.

D'après l'article 6, toute denrée alimentaire est admise sous une dénomination spécifique. Cette dernière permet également de définir la composition et d'autres exigences. Elle doit dès lors être donnée lors de la distribution d'une denrée alimentaire; cela peut se faire oralement lorsqu'il s'agit de vente en vrac. Cela permet au consommateur, s'il connaît les ingrédients et les additifs qui la composent, d'apprécier la denrée en question et de la comparer avec d'autres.

Ces indications doivent être imprimées sur les emballages (2<sup>e</sup> al.) selon les prescriptions précises que doit édicter le Conseil fédéral (cf. art. 20). Il fixera entre autres des exigences minimales pour que la dénomination spécifique soit bien visible. Actuellement, les emballages portent généralement l'indication des ingrédients et des additifs dans leur ordre pondéral décroissant<sup>50)</sup> dans la composition du produit. La part précise en poids ou en pour cent ne doit en règle générale pas être donnée. Actuellement, l'indication sur la conservabilité de la viande et des préparations de viande doit être donnée si ces produits sont préemballés. Ce n'est qu'exceptionnellement le cas pour les autres denrées alimentaires, pour le lait par exemple.

Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, les denrées alimentaires et les additifs ne doivent pas être offerts et distribués sous leur dénomination spécifique, lorsqu'on se sert de celle-ci pour attirer l'attention du consommateur. Il est autorisé d'utiliser une désignation quelconque pour des raisons relevant du marketing, par exemple des noms de marque, de fantaisie, de tradition, une désignation en langue étrangère, etc. La condition d'admissibilité est que la désignation ne soit pas trompeuse (cf. art. 18). Avec l'institution de ce principe, on tient compte de la pratique actuelle qui a donné satisfaction.

Pour ce qui concerne les denrées aisément reconnaissables (légumes dans des emballages transparents), la dénomination spécifique ne doit pas forcément figurer sur l'emballage (4<sup>e</sup> al.).

#### Article 20 Désignation particulière

Parallèlement aux indications généralement obligatoires imposées par l'article 19, d'autres indications sont admises et devenues courantes aujourd'hui. Elles caractérisent le produit avec plus de précision et permettent au consommateur de se déterminer plus facilement dans ses achats et d'en faire une utilisation plus judicieuse en cuisine. Sont notamment admises des indications sur la conservabilité en réfrigérateur, les températures pour le stockage, la production biologique, le mode de production conforme aux impératifs de la protection des animaux, des recettes pour apprêter le produit, la composition diététique, la teneur en calories, les vitamines, les matières minérales et les substances de lest. Le Conseil fédéral peut également prescrire l'obligation de donner certaines indications de ce genre, si un besoin particulier l'exige (1<sup>er</sup> al.).

Cette disposition permet notamment d'exiger pour les produits d'agrément des mises en garde concernant le danger qu'ils impliquent pour la santé.

La conservabilité doit être en principe déterminée par le fabricant ou le vendeur dans le cadre de son devoir d'autocontrôle (cf. art. 22). A cet égard, il convient de respecter notamment les prescriptions sur les exigences hygiéniques et microbiologiques relatives aux denrées alimentaires<sup>51</sup>). La conservabilité s'exprime avant tout par la datation du produit. Le système de datation applicable à l'avenir d'une manière générale doit encore être défini. Il ne sera pas nécessaire de prescrire une datation dans tous les cas, mais uniquement lorsqu'il s'agit de marchandises pouvant provoquer des problèmes particuliers. On constate aujourd'hui qu'environ le 90 pour cent des marchandises préemballées sont déjà datées librement. S'agissant par exemple de préparations de viande facilement périssables, la conservabilité doit être fixée par des dispositions impératives de portée générale. Il faudra toutefois respecter le principe selon lequel quiconque indique un délai de vente doit le faire selon un système uniforme. D'après une norme du codex alimentarius, on pourrait réaliser cet objectif en prescrivant que la conservabilité (se conserve jusqu'à . . .) doit être indiquée et non la date limite de vente comme c'est le cas aujourd'hui.

Le 2<sup>e</sup> alinéa autorise le Conseil fédéral à exiger des indications spéciales pour les denrées alimentaires qui peuvent être dangereuses pour les personnes souffrant d'allergies ou des indications sur la valeur nutritive des aliments diététiques. La désignation particulière (let. b) vise les produits qui peuvent facilement donner lieu à des tromperies. C'est le cas notamment des aliments diététiques offerts à des personnes âgées par le biais du porte à porte. Il s'agit en premier lieu de protéger les enfants et les personnes âgées.

Le 3<sup>e</sup> alinéa se réfère à un domaine qui est déjà partiellement réglementé aujourd'hui par l'ordonnance du 7 mars 1957<sup>52</sup>) du Département fédéral de l'intérieur concernant l'addition de vitamines aux denrées alimentaires, objets usuels et biens de consommation. Les prescriptions y relatives, notamment pour ce qui concerne l'autocontrôle (cf. art. 22), devront toutefois être totalement

remaniées. Les oligo-éléments comprennent notamment les métaux et minéraux dont la présence en quantités d'une certaine importance (pas seulement des traces) est physiologiquement nécessaire.

## Chapitre 3: Contrôle des denrées alimentaires

### Généralités

Les dispositions des articles 21 à 30 sont applicables, dans tout le domaine du contrôle des denrées alimentaires, à l'intérieur du pays ainsi que dans le contexte de l'importation, du transit et de l'exportation des marchandises. Les mesures prévues peuvent être ordonnées, dans les limites de leurs compétences, aussi bien par les organes de contrôle cantonaux (cf. art. 40) que par les organes de contrôle de la Confédération (fonctionnaires des douanes, vétérinaires de frontière).

### Section 1: Devoirs de contrôle

#### Article 21 Méthodes d'analyse

Quiconque contrôle dans quelle mesure les denrées alimentaires présentent un danger pour la santé ou sont propres à tromper le consommateur doit procéder selon des méthodes d'analyse uniformes. Des différences considérables pourraient sinon en résulter dans les contrôles des cantons. Cet article autorise ainsi la Confédération à donner des recommandations ou des précisions sur les méthodes d'analyse que doivent suivre les laboratoires.

Le Manuel des denrées alimentaires<sup>53)</sup> contient aujourd'hui déjà une série de méthodes d'analyses et de directives pour l'appréciation des denrées alimentaires par les organes de contrôle (*1<sup>er</sup> al.*). Ce Manuel est constamment complété, remanié et adapté aux connaissances nouvelles et aux besoins actuels. Il constitue en premier lieu un auxiliaire pour les analyses de laboratoire.

Bien que les normes du Manuel des denrées alimentaires ne doivent en règle générale pas être impérativement suivies par les organes de contrôle, il n'en demeure pas moins que ce manuel a une grande importance pratique pour assurer un contrôle des denrées alimentaires qui soit adéquat, rationnel et uniforme. Il fait dès lors l'objet d'une publication officielle (*2<sup>e</sup> al.*). Il devra dorénavant être également observé dans une mesure accrue par les fabricants et les distributeurs de denrées alimentaires en relation avec leur devoir d'autocontrôle. Compte tenu du volume que représente le Manuel des denrées alimentaires et du nombre restreint de personnes auxquelles il est destiné dans les cantons, il ne sera pas publié dans son intégralité dans la Feuille fédérale; on y indiquera uniquement le titre et les indications nécessaires pour se le procurer<sup>54)</sup>.

Selon la *3<sup>e</sup> alinéa*, le Conseil fédéral peut cependant déclarer obligatoires certaines parties du Manuel des denrées alimentaires. Il le fera en premier lieu dans des domaines où une analyse et une appréciation faites selon une méthode déterminée (méthode de référence) s'avèrent nécessaires pour opérer l'autocontrôle et assurer l'exécution uniforme. L'ordonnance contenant les renvois aux parties déclarées obligatoires du Manuel des denrées alimentaires sera publiée dans le recueil officiel des lois.

## Article 22 Contrôle personnel

Le 1<sup>er</sup> alinéa établit sans équivoque que toute personne manipulant des denrées alimentaires, des additifs et des objets usuels est responsable de ce que ces produits soient conformes aux exigences légales. On ne peut, à maints égards, s'assurer qu'avec des analyses de laboratoire adéquates que le produit en question satisfait aux exigences légales. En outre, des considérations d'ordre financier pourraient, le cas échéant, constituer un obstacle aux analyses requises. La loi exige dès lors expressément la mise en œuvre de ces analyses. Cette obligation est nouvelle, mais indispensable pour garantir des denrées alimentaires de bon aloi sans devoir aménager un contrôle officiel des denrées alimentaires qui soit trop étendu.

La bonne pratique de fabrication (BPF) signifie que les recettes, les procédés et les contrôles de qualité usuels à la branche sont observés<sup>55</sup>). Pour le reste, on différencie d'après les conditions effectives dans lesquelles travaille l'intéressé. Par exemple une petite entreprise ne devra pas avoir son propre laboratoire; elle pourra recourir aux services d'un laboratoire mandaté.

Le contrôle officiel des denrées alimentaires est un contrôle fait par prélèvement d'échantillons (art. 23). Seul le contrôle des animaux de boucherie est effectué sans exception dans le cadre du contrôle des viandes (art. 25). Dès lors, les denrées alimentaires ne peuvent être produites, distribuées et achetées en se fiant au fait que le contrôle décèlera toutes les denrées alimentaires non conformes aux exigences et les retirera du commerce (2<sup>e</sup> al.). En cas d'importation également, un importateur ne pourra pas uniquement se fier aux analyses faites à la frontière.

S'agissant du contrôle des viandes, on ne peut en règle générale pas constater sans analyses de laboratoire si un animal a été traité avec des médicaments avant l'abattage. Même certaines maladies ne sont pas toujours aisément décelables. Ces deux facteurs sont pourtant déterminants pour déclarer comestible ou non la viande d'un tel animal. C'est la raison pour laquelle le détenteur de l'animal, le marchand de bétail ou le boucher qui amènent l'animal à l'abattoir sont tenus d'en aviser l'inspecteur ou le contrôleur des viandes (3<sup>e</sup> al.). Cette communication est très importante car elle va inciter, suivant les circonstances, l'inspecteur ou le contrôleur des viandes à contrôler spécialement l'animal, éventuellement en procédant à des analyses de laboratoire, avant de prendre sa décision. L'importance que l'on attribue à cette communication est également corroborée par la règle pénale de l'article 48, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre i. Pour que le détenteur de l'animal puisse donner cette information, le vétérinaire doit lui remettre un certificat sur l'état de l'animal.

## Section 2: Contrôle

### Article 23 Inspection et prélèvement d'échantillons

Cet article régissant les compétences est d'une grande importance. Il confie aux organes de contrôle de la Confédération et des cantons la tâche de procéder aux contrôles requis dans les limites de leurs compétences (1<sup>er</sup> al.). La compétence en matière de contrôle s'étend à l'ensemble du champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires.

Le principe selon lequel il s'agit d'un contrôle par prélèvement d'échantillons a une grande importance car le fabricant, l'importateur, le distributeur, etc., doivent ainsi endosser une responsabilité propre non négligeable. De son côté, le consommateur ne doit pas s'attendre à ce que chaque produit qu'il achète satisfera sous tout rapport aux exigences légales. Il doit également faire preuve de son sens propre des responsabilités en vérifiant par exemple dans les limites de ses possibilités l'aspect ou les indications sur les produits qu'il achète. En organisant d'une manière adéquate les contrôles par prélèvement d'échantillons, alors que seront concrétisées par des ordonnances les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires et les objets usuels, on devra pourtant être en mesure d'exclure des abus sur une grande échelle.

Les organes de contrôle peuvent prélever des échantillons<sup>56)</sup> pour procéder à des contrôles plus approfondis (2<sup>e</sup> al.). Les contrôles et le prélèvement d'échantillons sont gratuits (cf. art. 45); s'ils donnent lieu à des contestations, les frais qui en découlent seront toutefois mis à la charge du responsable. Le droit de consulter les documents de l'entreprise ne peut s'exercer que dans la mesure où les indications qu'on en retire ont une importance pour le contrôle des denrées alimentaires.

Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, les organes de contrôle ont un droit d'accès pour exercer leur activité officielle. Ils sont notamment habilités également à entrer dans les étables et à prélever des échantillons du sang ou de l'urine des animaux. Ils peuvent le faire sans autorisation particulière, notamment sans mandat de perquisition. Les contrôles se font en principe à l'improviste, les organes de contrôle devant toutefois respecter les horaires usuels de travail des entreprises à inspecter. Les analyses ont en règle générale lieu en présence d'un responsable de l'entreprise.

#### Article 24 Droits et devoirs du fabricant et du commerçant

Les organes de contrôle ne peuvent remplir leurs tâches sans l'assistance de celui qui subit le contrôle (1<sup>er</sup> al.). Ce dernier doit notamment permettre aux organes de contrôle de consulter les documents de l'entreprise et donner des renseignements dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour constater que les produits répondent aux exigences légales. Les organes de contrôle peuvent également exiger qu'on leur remette, par exemple lorsqu'il s'agit de grands stocks, les articles désirés pour y prélever des échantillons ou que la marchandise soit déballée lors de contrôles d'importation.

L'inspection des viandes (art. 25) a lieu dans les locaux privés de l'exploitation de l'abattoir. Celui qui abat des animaux doit ainsi aménager une place pour le contrôle des viandes et mettre à la disposition des contrôleurs des locaux, notamment pour exécuter les travaux administratifs ainsi que pour entreposer momentanément les corps des animaux de boucherie faisant l'objet de contestations (2<sup>e</sup> al.). Le service d'exploitation d'un abattoir est tenu d'aménager une place pour le contrôle des viandes, de manière à ce que l'inspecteur ou le contrôleur puisse procéder en toute liberté, d'une manière complète, rationnelle et hygiénique, à tous les contrôles prescrits. C'est également dans l'intérêt de l'entreprise qui doit payer, au canton ou la commune qui engage les inspecteurs ou contrôleurs des viandes, les frais de l'inspection des viandes.

L'obligation de communiquer les résultats (3<sup>e</sup> al.) permet de garantir la transparence du contrôle officiel. Elle permet à l'intéressé de sauvegarder ses droits le cas échéant et de tirer les conclusions qui s'imposent des résultats du contrôle pour la manutention des denrées alimentaires, additifs ou objets usuels. Il est important de communiquer aux détenteurs d'animaux les constatations faites sur les altérations malades d'organes internes lors de l'abattage. Ces informations lui permettront de prendre les mesures prophylactiques qui s'imposent pour son cheptel.

Pour certains biens, la valeur des échantillons par rapport à la valeur globale de la marchandise contrôlée peut ne pas être insignifiante. Dans ce cas, l'intéressé peut exiger le remboursement de cette valeur (4<sup>e</sup> al.). Aux fins d'éviter un travail administratif disproportionné, le Conseil fédéral fixera une valeur minimale en dessous de laquelle le remboursement ne sera pas dû. Une bonification ne sera pas non plus allouée lorsque l'échantillon aura donné lieu à une contestation. Ce sera alors à l'intéressé de subvenir aux frais du contrôle (cf. art. 45).

### Article 25 Inspection des viandes

Si l'on se réfère aux cinq espèces animales énumérées au 1<sup>er</sup> alinéa, on constate que la majeure partie de notre approvisionnement en viande et en produits carnés<sup>57)</sup> est mise en cause aux fins de contrôle. L'inspection des viandes<sup>58)</sup> est un contrôle ne souffrant aucune exception de tout animal qui sera abattu. L'animal doit être contrôlé avant et après l'abattage. Il s'agit notamment, par ce contrôle, de déceler les maladies de l'animal et les altérations de la viande qui pourraient présenter un danger pour la santé des consommateurs. Le contrôle des viandes permet en outre de tirer des conclusions a posteriori sur l'observation des prescriptions en matière de protection des animaux pendant leur élevage, le transport et lors de l'étourdissement ainsi qu'en ce qui concerne les épizooties. Les constatations faites par le contrôle des viandes peuvent être à l'origine de mesures dans le domaine de la protection des animaux et de la police des épizooties.

L'inspection des viandes est effectuée par des inspecteurs ou des contrôleurs des viandes (cf. art. 40, 5<sup>e</sup> al.). Les inspecteurs des viandes sont engagés par le canton. Les exigences qui doivent être fixées par le Conseil fédéral, conformément à l'article 41, impliquent que cette tâche ne pourra être exercée que par un vétérinaire. Les contrôleurs des viandes ne devront pas être forcément vétérinaires diplômés; ils pourront être engagés par les communes ou les cantons (cf. art. 40, 7<sup>e</sup> al.). Ils travailleront sous la surveillance d'un inspecteur des viandes et auront un pouvoir de décision restreint. Ils ne pourront notamment pas se déterminer sur la viande d'animaux malades.

L'inspection des viandes est, selon la tradition, prescrite pour les animaux énumérés au 1<sup>er</sup> alinéa. Le contrôle sans exception de ces animaux est nécessaire par le fait que leur viande est produite et vendue en grandes quantités. Mais un contrôle plus strict de ces espèces d'animaux est également indispensable pour des motifs relevant de l'hygiène et de la police des épizooties (p. ex. tuberculose).

Comme l'on trouve sur le marché volailles, lapins et gibier en grandes quantités, un contrôle plus poussé de ces animaux s'impose également. Fondé sur le

2<sup>e</sup> alinéa, le Conseil fédéral pourra étendre l'obligation de procéder à un contrôle des viandes aux grandes entreprises qui font l'abattage en gros de volailles et de lapins. Un contrôle des viandes sera dorénavant également requis pour le gibier élevé en captivité et abattu en grande quantité. En revanche, on a renoncé au contrôle de la viande du gibier abattu à la chasse, ce pour des motifs de proportionnalité.

Une fois le contrôle des viandes opéré, on décide si la viande est propre à l'alimentation de l'homme. Lors du contrôle des viandes, trois décisions sont possibles (3<sup>e</sup> al.):

- *comestible*; la viande peut alors être distribuée sans restrictions et subir d'autres transformations;
- *comestible à certaines conditions*; elle ne peut alors être utilisée qu'aux conditions fixées par les organes de contrôle (cf. art. 27, 1<sup>er</sup> al., let. a);
- *incomestible*; elle ne peut pas être utilisée à titre de denrée alimentaire, mais doit être éliminée dans la mesure où elle n'est pas utilisée comme nourriture pour animaux.

#### Article 26 Contestations

Par la contestation, (1<sup>er</sup> al.), les organes de contrôle notifient aux intéressés, en se fondant sur une constatation officielle de l'état de fait, que les denrées alimentaires, les procédés de fabrication, les locaux, les installations, les animaux, les plantes, etc., ne sont pas conformes sous un aspect déterminé aux exigences légales. La contestation en soi ne change pas encore la position juridique de l'intéressé. Elle ne constitue dès lors pas une décision au sens du droit administratif et ne peut ainsi pas être attaquée par un moyen de droit indépendant. Elle constitue par contre le point de départ permettant aux autorités d'ordonner des mesures sous forme de décisions (cf. art. 27 et 28). En rapport avec une opposition à une décision concernant la prise en charge des frais de contrôle et en rapport avec la contestation au sens de l'article 45, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, il n'est pas exclu, le cas échéant, qu'on réexamine le bien-fondé de la contestation.

Le dépassement d'une valeur limite (cf. art. 8) signifie en principe qu'il y a danger pour la santé.

Lorsqu'une valeur de tolérance est dépassée (2<sup>e</sup> al.), la marchandise ne répond également pas aux exigences légales. Elle ne présente cependant pas toujours un danger pour la santé. La valeur de tolérance procède du principe «aussi peu que possible». Lorsqu'elle est dépassée, cela signifie, en règle générale, que les règles relatives à la bonne fabrication n'ont pas été observées.

S'agissant du contrôle des viandes, il serait disproportionné de rédiger une notification écrite pour chaque contestation (3<sup>e</sup> al.). Une contestation dans ce domaine ne porte souvent que sur une partie d'un animal ou que sur un organe que l'inspecteur ou le contrôleur des viandes découpe immédiatement pour l'éliminer.

Pour l'exportation, il n'est pas indiqué de pratiquer des contrôles aussi stricts que pour l'importation et l'on ne saurait examiner si les marchandises répondent aux prescriptions de la législation suisse sur les denrées alimentaires (4<sup>e</sup> al.). Il convient toutefois de s'assurer, selon la lettre a, que l'on n'expédie pas à l'étranger

une marchandise présentant un danger pour la santé et qui ne pourrait plus être écoulee en Suisse. Les pays de destination exigent en règle générale que les exportations soient préparées en fonction de leurs propres conditions d'importation et que les autorités de contrôle officielles attestent que tel est bien le cas. Les organes de contrôle à la frontière ou dans l'entreprise intéressée doivent dès lors avoir la compétence de contester la marchandise qui ne satisfait pas à ces prescriptions.

Il n'est pas prévu de contrôler systématiquement et régulièrement les marchandises en transit (5<sup>e</sup> al.); toutefois, si les organes de contrôle découvrent des marchandises présentant manifestement un danger pour la santé, notamment dans les entrepôts des douanes, elles ont la compétence de les contester.

### Section 3: Mesures

#### Article 27 Marchandises contestées

Cette disposition est d'une grande importance pour la procédure applicable au contrôle des denrées alimentaires. Elle constitue la base légale permettant aux organes de contrôle de prendre des mesures. Si la marchandise ne satisfait pas aux exigences légales, en d'autres termes si elle a été contestée (cf. art. 26), l'organe de contrôle doit prendre une décision (1<sup>er</sup> al.). A cet égard, le critère de la mise en danger de la santé est essentiellement déterminant, mais la tromperie a également son importance. Les mesures prévues doivent être proportionnées aux fautes ou lacunes constatées. Il y a trois possibilités:

- a. Si l'on peut remédier au vice constaté, l'organe de contrôle fixe comme chargé la correction de ce vice ou les conditions-cadres garantissant que ce vice sera éliminé. Il peut par exemple ordonner de remettre en ordre des étiquettes, d'éliminer la cause de la tromperie, de retirer d'un lot des marchandises incombustibles, de transformer du mauvais vin en vinaigre, de ne vendre de la viande qui sent qu'à la condition de signaler expressément ce défaut.
- b. Si l'on ne peut remédier au vice constaté, la marchandise ne peut plus être utilisée, comme il l'avait été prévu, à titre de denrée alimentaire ou d'objet usuel. Les organes de contrôle inviteront alors le détenteur de la marchandise à l'éliminer, c'est-à-dire à en faire un autre usage hors du domaine des denrées alimentaires ou à l'affecter au recyclage des déchets organiques ou autres. En pratique, l'élimination par l'intéressé devrait constituer le cas normal.
- c. Si la marchandise constitue un risque particulier ou si l'on doit craindre que le détenteur de la marchandise ne respectera pas les injonctions des organes de contrôle, l'autorité compétente retirera la marchandise; en d'autres termes, elle l'exproprie. Les organes de contrôle veillent eux-mêmes, dans ce cas, à ce que la marchandise soit retirée du commerce et éliminée ou utilisée de façon inoffensive. Cette pratique est notamment indiquée lorsqu'il s'agit de marchandises contenant une forte dose de micro-organismes pathogènes.

Selon le 2<sup>e</sup> alinéa, les organes de contrôle n'ont pas uniquement à s'occuper de la marchandise contestée, mais ils doivent également veiller à ce que cette marchan-

dise n'ait plus de défauts à l'avenir (art. 28, 1<sup>er</sup> al.). Fondés sur l'information, les organes de contrôle peuvent, au besoin, inviter les organes de contrôle compétents pour l'entreprise en cause à prendre des mesures pour que les défauts constatés soient éliminés. De nombreuses marchandises étant aujourd'hui fabriquées en grandes séries, ces mesures prophylactiques peuvent permettre d'éviter, et ce également dans l'intérêt du fabricant, des contestations futures des produits finis.

Le dépassement d'une valeur limite (cf. art. 8) a en principe pour conséquence que la marchandise doit être retirée du commerce sur la base d'une décision selon l'article 27, et 29 le cas échéant. D'autres mesures sont peut-être nécessaires, par exemple la mise en garde publique au sens de l'article 43.

Lorsqu'une marchandise dépasse la valeur de tolérance (4<sup>e</sup> al.), il faut d'abord tenter de déterminer si les valeurs constatées se situent à un degré permettant d'admettre qu'il y a danger pour la santé. Il convient dans ce cas de procéder selon les principes applicables lorsqu'une valeur limite est dépassée. Les organes de contrôle doivent également, dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, prendre des mesures proportionnées, adaptées au cas d'espèce (p. ex. indication y relative sur les emballages), afin d'éviter que le consommateur soit trompé et sa santé mise en danger. Suivant les circonstances, il est également possible de laisser sans restrictions la marchandise dans le commerce. Dans la mesure où le dépassement d'une valeur de tolérance constitue un indice pour admettre que les conditions de fabrication ou de commercialisation ne sont pas optimales, il sera en règle générale indiqué de faire rechercher par la personne concernée les causes des défauts constatés, d'exiger d'elle une information à ce sujet ainsi que l'élimination de ces défauts, conformément à l'article 28, 1<sup>er</sup> alinéa. La valeur de tolérance constitue indéniablement une restriction légale impérative. C'est la raison pour laquelle la personne en cause doit, après une contestation, tout mettre en œuvre pour éliminer les défauts constatés dans la production à venir. Si elle omet de le faire, elle devra s'attendre à ce que les organes de contrôle retirent la marchandise lors de contestations ultérieures et exigent qu'elle soit éliminée.

Les organes de contrôle à la ligne des douanes et à la frontière politique (agents des douanes, vétérinaires de frontière) peuvent ordonner des mesures au sens des alinéas 1 à 4 ainsi que refouler les marchandises ou les remettre pour enquête et décision définitive au contrôle cantonal des denrées alimentaires compétent (5<sup>e</sup> al.). Par ces compétences élargies, on a ainsi donné suite à la requête fondamentale découlant de la motion Tschumi (cf. ch. 15). Alors que l'on ne pouvait jusqu'à maintenant que refouler des marchandises dont les défauts étaient nettement visibles, toutes les marchandises présentant un danger pour la santé peuvent désormais être refoulées (l'huile d'olive et les moules provenant d'Espagne et le vin autrichien en constituent les exemples les plus récents).

Il est indiqué de refouler la marchandise lorsque celle-ci ne répond pas à nos prescriptions, que le défaut constaté ne peut être corrigé et qu'elle présente un danger pour la santé, même si ce dernier n'est pas manifeste. On appliquera dès lors les mêmes critères que pour le contrôle de l'exportation (cf. art. 26, 4<sup>e</sup> al.). Les services des vétérinaires de frontière sont en règle générale en mesure, compte tenu de leurs connaissances professionnelles, de procéder eux-mêmes à des

contrôles lors du dédouanement de viandes et de produits carnés, d'ordonner des analyses et de prendre les décisions qui s'imposent. De leur côté, les organes des douanes remettent en règle générale, selon l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa, sans contestation, les autres denrées alimentaires pour complément d'enquête et décision au contrôle cantonal compétent, dans la mesure où des analyses de laboratoire ou des connaissances professionnelles particulières sont requises pour l'appréciation de la marchandise. Le fait de retenir à la frontière de grandes quantités de marchandises, jusqu'à ce que les investigations requises pour une décision soient terminées, pourrait provoquer de sérieuses difficultés. La procédure applicable aux viandes et aux produits carnés est actuellement réglée en détail dans l'ordonnance du 20 avril 1988<sup>59)</sup> concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux.

#### *Article 28* Autres contestations

Lorsqu'elles portent sur des locaux, des installations et des véhicules, des procédés de fabrication et des sols utilisés à des fins agricoles, les mesures ordonnées par les organes de contrôle visent le rétablissement de l'état conforme aux prescriptions (1<sup>er</sup> al.). Les organes de contrôle des denrées alimentaires ne peuvent intervenir que s'il s'agit de défauts ayant un rapport direct avec la production et le commerce. Si le vice consiste par exemple en une surcharge de métaux lourds dans le sol, provoquée par le trafic ou une installation d'incinération des ordures, les organes de contrôle des denrées alimentaires ne peuvent qu'interdire l'utilisation du sol. Il incomberait aux autorités compétentes en matière de protection de l'environnement de prendre éventuellement d'autres mesures visant la source de la pollution.

Il est indiqué d'interdire l'usage du sol lorsqu'un danger pour la santé procède de son état et qu'une amélioration ne peut être réalisée qu'avec des mesures d'assainissement radicales (2<sup>e</sup> al.). Suivant l'urgence et l'importance du danger, l'interdiction d'utilisation ou d'abattage peut être décidée immédiatement (cf. 3<sup>e</sup> al.) ou ne prendre effet qu'à l'expiration d'un délai déterminé parce que les mesures ordonnées n'auraient pas été prises en temps utile.

Selon la 3<sup>e</sup> alinéa, une entreprise peut également être fermée dans son ensemble, si les conditions qui y règnent présentent un danger direct et important pour la santé publique. Cette prescription est également applicable aux exploitations agricoles. Si l'on constate, par exemple lors d'un abattage, la présence de résidus de substances interdites, notamment de médicaments, on peut interdire à l'exploitation d'où proviennent ces animaux de livrer d'autres animaux destinés à l'abattage. Les bêtes peuvent également être séquestrées, conformément à l'article 29, 2<sup>e</sup> alinéa. Une telle intervention constituant une ingérence dans les droits de l'intéressé, la possibilité d'en faire usage a été expressément prévue dans la loi et n'a pas été simplement laissée à l'appréciation des organes de contrôle.

#### *Article 29* Mesures provisionnelles

La contestation selon l'article 26 constitue la source de toute mesure ordonnée par les organes de contrôle. Lorsqu'il faut priver le détenteur des marchandises de son droit d'en disposer pour protéger les consommateurs contre le danger qu'elles



présentent pour la santé et contre la tromperie, la marchandise contestée est séquestrée (*1<sup>er</sup> al.*). La séquestration constitue une mesure provisionnelle immédiate pour retirer du commerce la marchandise contestée dans les délais les plus brefs. Pour que cette mesure soit juridiquement contraignante sans délai, il est nécessaire de retirer l'effet suspensif à un recours éventuel contre la décision de séquestration. Il ne faut ordonner une séquestration que dans les cas où d'autres investigations sont nécessaires avant de prendre une décision définitive au sens des articles 27 ou 28. Si les organes de contrôle n'ont aucune hésitation sur les mesures à prendre, ils peuvent prendre directement une décision fondée sur les articles 27 ou 28 sans séquestration préalable.

La séquestration constituant une mesure provisionnelle immédiate, il est justifié de l'autoriser également dans les cas de suspicion (*2<sup>e</sup> al.*). Cette possibilité est nécessaire surtout dans les cas où le complément d'enquête exige un certain temps.

En pratique, la mise en dépôt sous contrôle officiel selon le *3<sup>e</sup> alinéa* ne constitue pas la règle; la marchandise reste plutôt chez le détenteur. La décision de séquestration exerce ensuite ses effets comme une restriction au pouvoir de disposer. Celui qui ne la respecterait pas serait puni pour soustraction d'objets mis sous main de l'autorité selon l'article 289 du code pénal. Une mise en dépôt sous contrôle officiel est indiquée lorsque l'autorité a des raisons d'admettre que l'intéressé pourrait ne pas se conformer à la décision et qu'il y a lieu de se prémunir contre un risque particulier.

Les denrées alimentaires sont en général facilement périssables et ne peuvent être conservées très longtemps. En de pareils cas, une séquestration pour une longue période pourrait entraîner la perte de toute la marchandise. Les organes de contrôle doivent dès lors, le cas échéant (*4<sup>e</sup> al.*), faire en sorte que la marchandise soit utilisée sous surveillance officielle et fixer les charges à cet égard ou, si cela n'est pas possible, ordonner l'élimination immédiate de la marchandise pour épargner à l'intéressé des frais de stockage inutiles.

### Article 30 Dénonciation et avertissement

Lorsqu'un état de fait est l'objet d'une contestation (art. 26), il y a dans de nombreux cas simultanément commission objective d'une infraction contre la loi sur les denrées alimentaires. Les organes de contrôle ne doivent cependant pas dénoncer tous les cas mineurs qui ont donné lieu à contestation. Il incombe en premier lieu aux organes de contrôle de veiller à rétablir l'état conforme aux prescriptions avec les moyens du droit administratif. Pour pouvoir développer une pratique uniforme dans ce contexte, les cantons doivent, selon le *1<sup>er</sup> alinéa*, désigner une autorité exécutive qui dénonce les infractions à l'autorité de poursuite pénale ou à l'Administration des douanes. Dans les cas particulièrement bénins, elle doit renoncer à dénoncer le responsable (*2<sup>e</sup> al.*). La possibilité de renoncer à une dénonciation se limite aux infractions aux prescriptions régissant les denrées alimentaires. La personne en cause peut faire l'objet d'un avertissement la menaçant de dénonciation en cas de récidive. Il est également possible, même s'il n'y a pas eu de dénonciation ni de peine prononcée, de mettre à la charge de la personne en cause les frais de contrôle et d'enquête en rapport avec une contestation (cf. art. 45, *1<sup>er</sup> al.*, let. f).

## Chapitre 4: Exécution

### Section 1: Confédération

#### *Article 31* Importation, transit et exportation

Conformément à la base constitutionnelle, les organes de la Confédération sont compétents pour l'exécution en relation avec l'importation, le transit et l'exportation (*1<sup>er</sup> al.*). L'exécution comprend le contrôle des denrées alimentaires à la ligne des douanes ainsi que, selon le droit actuel, l'octroi des autorisations d'importer des viandes et des produits carnés. La ligne des douanes coïncide avec la frontière politique, y compris les enclaves douanières de la Principauté du Liechtenstein, de Büsingen et de Campione, mais sans celle de Samnaun. Le Conseil fédéral est compétent, dans le cadre de la loi sur l'organisation de l'administration<sup>60)</sup>, pour réglementer l'organisation de l'exécution. Comme jusqu'à maintenant, l'exécution à la ligne des douanes et à la frontière politique pour ce qui concerne les viandes et les produits carnés incombe au service du vétérinaire de frontière<sup>61)</sup> et à l'Administration des douanes pour le reste. L'Administration des douanes est ici formellement désignée parce qu'il s'agit d'une tâche d'exécution qui se situe hors du contexte (fiscal) de la loi sur les douanes. S'agissant du contrôle des denrées alimentaires à la frontière, il faut s'assurer que les marchandises importées satisfont aux exigences de la législation suisse sur les denrées alimentaires. S'agissant de l'exportation, il s'agit d'éviter que des denrées présentant manifestement un danger pour la santé ne soient envoyées à l'étranger et de s'assurer que les exigences du pays de destination soient observées (cf. art. 26, 4<sup>e</sup> al.).

La mission prévue au 2<sup>e</sup> alinéa permet de combler une lacune. Les médicaments peuvent actuellement être importés sans contrôle spécifique à la frontière; le contrôle à l'intérieur du pays incombe aux cantons. A cet effet, ils ont créé, sur la base d'une convention<sup>62)</sup> intercantonale sur le contrôle des médicaments, l'Office intercantonal pour le contrôle des médicaments (OICM). La mise en œuvre d'un contrôle à la frontière par la Confédération permet de donner suite aux exigences formulées par diverses interventions parlementaires (cf. ch. 15) ainsi que par la commission de gestion du Conseil national<sup>63)</sup>. L'introduction de ce contrôle à la frontière est indiquée pour freiner l'utilisation incontrôlée de médicaments vétérinaires dans l'engraissement des animaux. L'article 69<sup>bis</sup> cst. autorise la Confédération à régler et exécuter le contrôle des médicaments vétérinaires à la frontière, dans la mesure où il est justifié par des motifs relevant de la police des denrées alimentaires. Il ne restera ainsi dorénavant que les médicaments destinés à la médecine humaine à n'être pas contrôlés à la frontière. Les produits immunobiologiques sont déjà contrôlés par la Confédération, conformément à la loi sur les épidémies<sup>64)</sup> et à la loi sur les épizooties<sup>65)</sup>.

Par ce contrôle, le Conseil fédéral espère notamment obtenir une meilleure vue d'ensemble sur la nature et la quantité des médicaments vétérinaires importés. Comme il sera possible de transmettre aux cantons les informations y relatives, il devrait être dorénavant plus aisé de tenir sous contrôle le cheminement des médicaments vétérinaires en Suisse jusqu'au dernier utilisateur.

Le contrôle des denrées alimentaires à la frontière est également un contrôle par sondage. Il est plus poussé pour les viandes et les produits carnés que pour les

✚ autres denrées alimentaires et les objets usuels, étant donné que chaque expédition – pour des motifs relevant essentiellement de la police des épizooties – doit être présentée à l'examen du vétérinaire de frontière. Les organes de contrôle de la Confédération (agents des douanes et vétérinaires de frontière) peuvent prendre les mêmes mesures que les organes de contrôle cantonaux; les articles 23, 24 et 26 à 30 leur sont également applicables. Les organes des douanes ne disposent pourtant pas des moyens nécessaires pour procéder à des enquêtes plus approfondies. Dès lors, si un produit leur paraît suspect, ils le transmettent, selon la pratique actuelle, à l'organe de contrôle cantonal compétent pour enquête plus approfondie. Ce dernier décide ensuite définitivement si le produit est conforme à la législation sur les denrées alimentaires et s'il peut être autorisé en Suisse. Le 3<sup>e</sup> alinéa constitue la base légale pour maintenir cette pratique. La décision du contrôle cantonal des denrées alimentaires constitue formellement une décision cantonale, même si elle porte sur des marchandises importées. Elle peut, le cas échéant, être attaquée selon le droit cantonal (cf. art. 53 et 54). En cas d'infractions, les cantons mènent la procédure pénale (cf. art. 51).

#### Article 32 Interdiction d'importer

Cette compétence doit permettre au département compétent, dans des situations exceptionnelles, d'interdire rapidement et en général temporairement l'importation de catégories de marchandises déterminées provenant de certains pays ou des marchandises de certains fabricants dont on sait qu'elles présentent un danger pour la santé. On a par exemple vécu une situation de ce genre avec l'huile d'olive frelatée d'Espagne, avec le vin autrichien contenant du glycol ou lors de l'apparition des moules contenant de la saxitoxine.

#### Article 33 Recherche et formation

Les autorités fédérales doivent être en mesure, sur la base de leurs propres études et de l'examen des travaux scientifiques en la matière, de préparer<sup>66</sup> la législation, notamment les ordonnances, en connaissance de cause et d'exercer la surveillance des cantons (cf. art. 35). A cet effet, l'Office fédéral de la santé publique et l'Office vétérinaire fédéral disposent entre autres de laboratoires spécialisés (*let. a*). L'Office fédéral de l'agriculture dispose également de laboratoires spécialisés pour l'analyse et l'admission de matières auxiliaires de l'agriculture (cf. art. 60, ch. 3).

Pour avoir une vue d'ensemble des conditions régnant dans l'ensemble du pays (*let. b*), les offices fédéraux ont la possibilité de prélever eux-mêmes des échantillons et de les analyser; ils peuvent toutefois également charger les cantons de cette tâche et se fonder sur les indications qu'ils leur fournissent. Avec ces moyens d'investigation (monitoring, screening), il est possible de détecter les problèmes très tôt, de mettre en œuvre les mesures nécessaires et de fixer en conséquence les points sur lesquels il faut mettre l'accent dans le contrôle des denrées alimentaires.

On accorde une très grande importance à la bonne formation des organes de contrôle. La Confédération ne subventionnera pas les cantons à cet effet, mais les aidera en engageant ses spécialistes (*let. c*). La Confédération ne se bornera dès lors pas à fixer les exigences prévues à l'article 41.

## Article 34 Exécution dans l'armée

S'agissant des exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires et la manutention de celles-ci, la loi sur les denrées alimentaires est pleinement applicable dans le domaine de l'armée également. Actuellement, l'armée fait fabriquer elle-même, sur une grande échelle, des denrées alimentaires qu'elle entrepose, et assure la subsistance pour 13 millions de jours de service par année environ. Il semble dès lors logique d'étendre également à l'armée le champ d'application du droit matériel sur les denrées alimentaires et d'opérer également dans l'armée un contrôle des denrées alimentaires équivalant à celui auquel on procède dans le domaine civil. On voit mal pourquoi la santé du citoyen, en rapport avec les denrées alimentaires qui lui sont offertes, devrait être moins protégée lorsqu'il accomplit une prestation de service pour la collectivité et ce d'autant plus qu'il n'a guère la possibilité, pendant ce service, de choisir lui-même sa subsistance.

Selon l'article 69<sup>bis</sup> cst., l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires à l'intérieur du pays incombe aux cantons. Dès lors, l'armée est également soumise en principe au contrôle des cantons. L'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, cst. (la législation sur l'armée est du ressort de la Confédération) donne toutefois au législateur la possibilité d'édicter des réglementations spéciales. Il doit à cet égard tenir compte du principe ancré dans les deux dispositions constitutionnelles selon lequel une exécution par la Confédération n'est souhaitable que dans les cas où l'exécution par le canton n'est pas judicieuse<sup>67)</sup>. L'armée dispose d'officiers vétérinaires et de vétérinaires spécialement formés, mais pas de chimistes formés en matière de denrées alimentaires, ni de laboratoires équipés à cet effet. Par conséquent, il faudrait renforcer considérablement son organisation si l'on optait pour une exécution interne à l'armée. Il apparaît dès lors indiqué d'engager les spécialistes bien formés et d'utiliser les laboratoires des cantons pour le contrôle d'installations fixes, notamment des cuisines des casernes, des ouvrages protégés et des communes utilisées par l'armée ainsi que des magasins de vivres.

Dans le domaine de l'armée, il convient de respecter également les impératifs du maintien du secret. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral devra régir d'une manière plus détaillée la question de l'engagement et de la compétence des organes de contrôle. Il conviendra dans ce contexte d'observer entre autres les dispositions de la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires<sup>68)</sup>. Il est prévu de n'engager comme spécialistes que les chimistes cantonaux et les inspecteurs cantonaux des denrées alimentaires. En campagne ou lors de manœuvres, l'engagement de ces organes de contrôle se heurterait à de grandes difficultés d'ordre pratique. L'autocontrôle de l'armée reste dès lors en vigueur dans ce genre de situations. Les officiers vétérinaires continueront à procéder au contrôle des viandes en cas d'abattage par l'armée.

Les fonctionnaires engagés par les cantons pour cette activité exercent formellement une fonction ressortissant à un organe fédéral, de sorte que les contestations dans le domaine de l'armée doivent être considérées comme des actes émanant de l'autorité fédérale. Les contestations et les instructions éventuelles doivent, en règle générale, être adressées aux commandants de troupe ou de place d'armes compétents. Le Conseil fédéral devra régir la procédure applicable aux contesta-

4 tions et les sanctions qui peuvent en découler de manière à concilier les impératifs de la bonne marche du service et du contrôle des denrées alimentaires.

#### Article 35 Surveillance et coordination

La législation sur les denrées alimentaires incombe uniquement à la Confédération. En revanche, les cantons sont tenus, de par la constitution fédérale, d'exécuter le droit fédéral à l'intérieur du pays. Le 1<sup>er</sup> alinéa est inspiré de l'article 102, chiffres 2 et 13, cst., selon lequel le Conseil fédéral doit veiller à ce que les lois et arrêtés de la Confédération soient observés par les cantons sur lesquels s'exerce sa surveillance et à ce que les tâches confiées aux administrations cantonales soient remplies correctement. Le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence et charger les départements et offices fédéraux d'exercer cette surveillance<sup>69</sup>). C'est en principe le canton, représenté par son gouvernement, qui fait l'objet de cette surveillance. Dans la sphère cantonale d'activité sujette à délégation, par exemple en matière de droit régissant les denrées alimentaires, on peut toutefois admettre que les autorités de surveillance de la Confédération (notamment l'Office fédéral de la santé publique et l'Office vétérinaire fédéral) s'adressent directement aux autorités cantonales compétentes (chimistes cantonaux, vétérinaires cantonaux)<sup>70</sup>).

La Confédération peut exercer sa surveillance en usant des moyens suivants<sup>71</sup>):

- *instructions et directives de portée générale* (circulaires);
- *contestations* touchant des cas particuliers;
- *inspections* par des agents de la Confédération;
- *communications obligatoires* pour les organes cantonaux d'exécution.

La loi sur les denrées alimentaires ne prévoit pas l'approbation des dispositions d'exécution cantonales à titre d'autre moyen de surveillance (cf. art. 39). En revanche, les cantons sont tenus de communiquer aux autorités fédérales leurs dispositions d'exécution.

C'est l'activité des cantons en matière d'exécution qui fait l'objet de la surveillance et non, par exemple, le comportement de particuliers en tant que personnes tombant sous le coup de la loi sur les denrées alimentaires. Le 2<sup>e</sup> alinéa met l'accent sur l'activité des autorités fédérales en matière de surveillance. L'exécution uniforme a une importance particulière dans le contexte de la législation sur les denrées alimentaires, la Suisse constituant aujourd'hui un espace vital et économique uniforme dans lequel de nombreux produits sont fabriqués en un lieu pour être ensuite distribués et offerts dans tout le pays. Dans ces conditions, on ne saurait tolérer des mesures différentes dans le cadre d'un fédéralisme d'exécution. Les autorités fédérales doivent dès lors essentiellement s'efforcer de garantir une exécution respectant le principe de l'égalité de traitement et qui soit le plus possible uniforme. Les autorités fédérales pourront, à cet effet, mettre en œuvre les moyens prévus au 3<sup>e</sup> alinéa. Parmi les tâches en matière de coordination, il faut mentionner notamment la coordination de l'activité des laboratoires cantonaux en y incluant la possibilité de mettre l'accent sur certaines enquêtes déterminées, de manière à utiliser d'une manière optimale les capacités existantes et à garantir une appréciation uniforme.

Ces dernières années, l'*information* sur les événements particuliers qu'on a connus a toujours donné lieu à des problèmes. Les opinions divergentes des autorités

exercer des effets particulièrement néfastes sur la population. L'Office fédéral compétent (en règle générale l'Office fédéral de la santé publique) ne devra dorénavant pas centraliser l'information, mais travailler en étroite collaboration avec les cantons et trouver un terrain d'entente pour savoir qui donne les informations, comment elles seront communiquées et sur quoi elles porteront. Il faudrait éviter que les informations des cantons et de la Confédération se contredisent sur la même question. Pour le reste, la souveraineté cantonale en matière d'information est sauvegardée.

Le 3<sup>e</sup> alinéa énumère expressément les compétences les plus importantes des autorités fédérales pour assumer leurs tâches en matière de surveillance. Cela permettra d'éviter des doutes et des discussions sur la question de savoir si elles sont habilitées à prendre ces mesures. Le fait de savoir ce que les cantons entreprennent (devoir d'informer) est la première condition pour pouvoir mettre en œuvre des mesures de coordination adéquates (let. a).

Parmi les mesures prévues par la *lettre b* que peuvent prescrire aux cantons les autorités fédérales, il faut notamment mentionner des analyses de laboratoire déterminées selon un programme de prélèvement d'échantillons sur le plan suisse ou le mandat de procéder à des contrôles concertés. Face à des situations nouvelles qui engendrent des problèmes, comme celles que l'on a connues avec les hormones dans la viande ou les listerias dans le fromage, les autorités fédérales devront dorénavant pouvoir prescrire des mesures d'exécution telles que la séquestration de produits déterminés (*let. c*). En d'autres termes, le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales (cf. art. 27) pour ordonner des mesures peut être fortement restreint dans ces situations exceptionnelles. Cette possibilité d'intervention des autorités fédérales est indispensable si l'on considère les expériences plutôt négatives faites jusqu'ici pour maîtriser des situations extraordinaires. Même dans ces cas, il incombera toutefois aux cantons de procéder à l'exécution s'ils doivent prendre des mesures à l'encontre de particuliers. Le département n'a des larges attributions que pour ce qui concerne la coordination entre les cantons.

Les essais collectifs (4<sup>e</sup> al.) permettent de vérifier l'exactitude du travail effectué par les laboratoires. On pratique de la manière suivante: les échantillons standardisés par un laboratoire central sont remis aux autres laboratoires pour analyse. Les résultats de ces analyses sont ensuite évalués et comparés d'une manière centralisée. Si des différences sensibles sont constatées, cela peut tenir à la méthode utilisée, mais aussi à l'exactitude du travail effectué par le laboratoire concerné. Les résultats de ces essais permettent d'établir d'une manière concertée une méthode d'analyse précise. Cette exactitude est extrêmement importante si l'on veut assurer une exécution uniforme, notamment si le Conseil fédéral a prescrit des méthodes d'analyse déterminées selon l'article 21, 3<sup>e</sup> alinéa, la même marchandise étant en règle générale analysée dans ces cas par les divers laboratoires cantonaux.

#### Article 36 Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

La loi fixe dans les dispositions y relatives les attributions du Conseil fédéral qu'il peut exercer par voie d'ordonnance. Il s'agit à cet égard d'ordonnances faisant office de lois, c'est-à-dire de textes législatifs complétant la loi. La loi ne serait

donc guère applicable si l'on n'édicte pas les ordonnances requises à cet effet. Selon la pratique générale, le Conseil fédéral n'a pas besoin d'une compétence particulière pour édicter de pures ordonnances d'exécution qui interprètent, par exemple dans le cadre d'un acte législatif général, certaines notions juridiques non précisées dans la loi; il pourrait en effet également concrétiser les définitions légales par le biais d'instructions de portée générale.

Comme le Conseil fédéral est tenu d'édicter des ordonnances d'exécution au sens strict, parallèlement aux ordonnances faisant office de lois, l'énumération du 2<sup>e</sup> alinéa au sujet des compétences en matière d'ordonnance n'est pas exhaustive.

Le Conseil fédéral, ou le département intéressé en cas de délégation de compétence, régleront en détail les domaines suivants:

- a. *Les exigences auxquelles doivent satisfaire ces produits nutritifs* et leur maintenance (art. 6, 8 et 11) qui s'appliquent notamment:
  - aux produits de base (art. 5),
  - aux procédés de fabrication (art. 7),
  - à l'hygiène (art. 14),
  - aux locaux, installations et véhicules (art. 14, 1<sup>er</sup> al., let. c et d),
  - à la protection contre la tromperie, la dénomination spécifique, la désignation et au devoir de renseigner (art. 6 et 17 à 20);
- b. *Les exigences auxquelles doivent satisfaire les produits d'agrément* (art. 6, 8 et 11), qui s'appliquent notamment:
  - à la précision de l'interdiction de l'absinthe (art. 9),
  - aux produits de base (art. 5),
  - aux procédés de fabrication (art. 7),
  - aux restrictions à la réclame (art. 13),
  - à l'hygiène (art. 14),
  - aux locaux, installations et véhicules (art. 14, 1<sup>er</sup> al., let. c et d),
  - à la protection contre la tromperie, la dénomination spécifique, la désignation et au devoir de renseigner (art. 6 et 17 à 20);
- c. *L'abattage et l'inspection des viandes* (art. 14, 15, 16 et 25), qui englobent notamment:
  - les exigences auxquelles doivent satisfaire les animaux (art. 5),
  - les procédés de fabrication (art. 7),
  - l'hygiène (art. 14),
  - les exigences auxquelles doivent satisfaire les locaux et installations (art. 14, 1<sup>er</sup> al., let. c et d),
  - la procédure d'examen (art. 25),
  - le pesage des animaux abattus (art. 46);
- d. *Les exigences auxquelles doivent satisfaire les objets usuels* soumis à la présente loi (art. 4, ch. 5 et art. 12);
- e. *Les questions de procédure en matière de contrôle des denrées alimentaires*, qui ont trait notamment:
  - au prélèvement d'échantillons (art. 23),
  - aux devoirs du fabricant et du commerçant (art. 24),
  - au devoir d'informer incombant aux cantons (art. 35),
  - à la coordination des mesures d'exécution (art. 35),
  - au contrôle des denrées alimentaires dans l'armée (art. 34),

- à la procédure d'autorisation et d'approbation (art. 6 et 16),
  - au contenu du manuel des denrées alimentaires (art. 21),
  - à la composition et aux tâches de la Commission fédérale de l'alimentation (art. 38);
- f. Aux exigences auxquelles doivent satisfaire les organes de contrôle (art. 41);
- g. A l'importation, au transit et à l'exportation des denrées alimentaires et des médicaments vétérinaires ainsi qu'à leur contrôle (art. 4 et 27 à 32);
- h. Aux émoluments (art. 45).

Tandis que l'article 54 de la loi actuelle sur les denrées alimentaires confère au Conseil fédéral une compétence très étendue, générale et globale, pour édicter des dispositions d'exécution, le présent projet est conforme aux nouvelles directives en matière de législation et il énumère les compétences du Conseil fédéral. En principe, il faut toutefois considérer que les ordonnances du Conseil fédéral qui sont en vigueur resteront provisoirement applicables. Le droit actuellement régi par ordonnance ne deviendra donc pas illégal au moment où la nouvelle loi entrera en vigueur. Il sera néanmoins nécessaire d'édicter quelques ordonnances nouvelles, d'adapter certaines ordonnances actuelles à la nouvelle loi et de restructurer de manière systématique l'ensemble du domaine régi par voie d'ordonnance afin de diminuer le nombre des ordonnances (cf. ch. 122).

Actuellement, des domaines importants du droit régissant les denrées alimentaires (additifs, substances étrangères et composants, conditions d'hygiène et exigences du point de vue microbiologique) sont déjà réglementés par des ordonnances du Département fédéral de l'intérieur. La réglementation doit être maintenue à l'échelon de l'ordonnance. Le fait que désormais les ordonnances ne puissent plus être édictées que par le Conseil fédéral ou par le département compétent peut être considéré comme une innovation importante. Le 2<sup>e</sup> alinéa contient la base légale nécessaire pour déléguer la compétence d'édicter des dispositions d'exécution.

### *Article 37* Collaboration internationale

La Suisse n'est pas une île. On produit des denrées alimentaires et des objets usuels dans le monde entier et l'on se préoccupe, dans chaque pays, de la protection de la santé publique. Comme les mêmes problèmes de fond (la protection des personnes) se posent partout, on pourrait raisonnablement supposer que les exigences et les mesures soient à peu près les mêmes partout. Or il n'en est rien. Dans le domaine du droit relatif aux denrées alimentaires, on éprouve en effet, au niveau mondial, un besoin d'harmonisation des prescriptions, notamment en raison des échanges commerciaux internationaux qui portent sur les produits soumis à cette législation (*1<sup>er</sup> al.*). La Suisse doit aussi tenir compte des recommandations formulées dans ce domaine par les organisations internationales. Il ne devrait y avoir de dérogations que lorsque des raisons incontestablement fondées sur des critères d'hygiène publique l'exigent. La prise en considération des relations du commerce extérieur, notamment dans la perspective de la réalisation du grand marché intérieur de la CE en 1992, nous conduit inévitablement à harmoniser nos prescriptions dans la mesure où de telles adaptations ne remettent pas en question la protection de la santé de la population suisse. Le projet de loi ne contient pas de dispositions qui seraient

incompatibles avec le droit international. Il laisse au Conseil fédéral une grande marge de manœuvres lui permettant, dans les limites de ses compétences en matière d'ordonnance, de tenir compte du droit en vigueur et du droit en devenir, notamment au sein de la CEE.

Le 2<sup>e</sup> *alinéa* dispense le Conseil fédéral de la procédure habituelle selon laquelle les normes recommandées par des organisations internationales doivent être adoptées quant à leur contenu et arrêtées dans le cadre du droit national suisse. Comme il s'agit souvent de réglementations de caractère extrêmement technique, le Conseil fédéral peut y faire référence dans une ordonnance. Cette solution permet d'exclure certains domaines ou de les régler différemment, mais aussi d'abroger l'applicabilité de l'ordonnance si les normes internationales sont modifiées d'une manière qui n'est pas conciliable avec nos conceptions. En vue de faciliter le commerce international, il est également possible de reconnaître des offices étrangers de contrôle des denrées alimentaires et d'admettre certaines constatations sur des états de fait qui ont une importance en matière d'importation. Il est possible, dans de tels cas, de s'abstenir d'opérer des contrôles en Suisse.

Dans la procédure ordinaire, les traités internationaux sont négociés et signés par le Conseil fédéral ou par la délégation à laquelle il en donne le pouvoir, puis ratifiés par l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 5, cst.). Est réservé le référendum en matière de traités internationaux selon l'article 89, chiffres 3 à 5, cst.. Le 3<sup>e</sup> *alinéa* permet au Conseil fédéral de conclure des traités internationaux suivant une procédure simplifiée<sup>72)</sup>, sans approbation des Chambres fédérales. Cette procédure, pratiquée depuis de nombreuses années, est admise pour autant qu'il s'agisse d'objets dont la réglementation, à l'intérieur de nos frontières, relève exclusivement de la compétence du Conseil fédéral, ce qui est le cas en l'occurrence.

Selon le 4<sup>e</sup> *alinéa*, les services fédéraux doivent chercher à collaborer avec les institutions nationales et internationales chargées des questions de droit relatif aux denrées alimentaires. Cette disposition concerne notamment le *Codex alimentarius*, le programme sur les denrées alimentaires réalisé conjointement par l'OMS<sup>73)</sup> et la FAO<sup>74)</sup>.

#### Article 38 Commission de l'alimentation

L'actuelle Commission de l'alimentation, instituée par le Conseil fédéral en vertu de la compétence générale que lui confère l'article 104 de la constitution, est issue de la Commission fédérale pour l'alimentation en cas de guerre. Faisant le lien entre l'administration, les consommateurs, les producteurs, les distributeurs de denrées alimentaires et les milieux scientifiques, cette commission exerce une fonction qui restera indispensable (*1<sup>er</sup> al.*). C'est pourquoi il lui est conféré un statut officiel garanti par la loi et un mandat expressément défini. Selon les directives<sup>75)</sup> qu'applique le Conseil fédéral pour instituer des commissions, la Commission de l'alimentation sera composée de 25 membres au plus, qui devraient représenter tous les milieux concernés par les questions d'alimentation.

La commission doit s'occuper au premier chef de questions générales ayant trait à l'alimentation (*2<sup>e</sup> al.*), et non pas du contrôle des denrées alimentaires. Le Conseil fédéral attend de sa part des informations essentielles qui seraient susceptibles

d'avoir ultérieurement des incidences sur la législation relative aux denrées alimentaires ainsi que des informations sur des questions ayant trait à l'alimentation (3<sup>e</sup> al.) dans le domaine qui relève de la responsabilité des consommateurs eux-mêmes (cf. ch. 161). Il s'agit d'un domaine dans lequel les prescriptions de l'Etat n'exercent qu'une influence minime.

## Section 2: Cantons

### Article 39 Prescriptions cantonales

Les dispositions fondamentales du droit régissant les denrées alimentaires sont édictées par la Confédération exclusivement. Les cantons doivent établir les dispositions d'organisation nécessaires à l'application de ce droit. En font partie notamment les dispositions concernant l'autorité compétente en matière de fermeture d'entreprises (art. 28, 3<sup>e</sup> al.), la dénonciation et l'avertissement (art. 30), la procédure de recours (art. 54), la mise en garde publique (art. 43) ainsi que l'attribution des tâches (art. 40).

On renonce à une approbation des arrêtés cantonaux d'exécution par la Confédération, ce qui correspond à la conception selon laquelle ce domaine doit faire l'objet d'une nouvelle réglementation dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons<sup>76)</sup> et requiert donc une modification de la loi sur la procédure administrative<sup>77)</sup>. Cependant, afin que les autorités fédérales soient en mesure d'assumer leur fonction de surveillance et soient au courant du droit cantonal en vigueur, il importe de leur communiquer les actes législatifs.

### Article 40 Contrôle des denrées alimentaires

Le 1<sup>er</sup> alinéa est conforme au régime des compétences tel qu'il est fixé à l'article 69<sup>bis</sup> de la constitution. L'exécution comprend toutes les activités administratives découlant de la loi sur les denrées alimentaires, notamment les procédures d'autorisation et le contrôle des denrées alimentaires proprement dit. Le contrôle des denrées alimentaires comprend comme tâche principale, dans le cadre de l'exécution, le contrôle par sondage de la conformité des denrées alimentaires et des objets usuels aux exigences légales (cf. les art. 21 à 30 et 53 à 57) ainsi que la mise en œuvre et, éventuellement, l'exécution de mesures visant à rétablir l'état conforme aux prescriptions légales.

Le 2<sup>e</sup> alinéa, en liaison avec les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, fixe dans les grandes lignes les structures d'exécution dans les cantons. Une analyse approfondie des problèmes, qui a été effectuée au cours de la préparation finale du projet de loi et de l'élaboration du message, a montré que l'intention initiale<sup>78)</sup>, qui consistait à laisser aux cantons une grande latitude en matière d'organisation, ne peut pas se réaliser. Des organisations divergentes au niveau cantonal rendraient en fait illusoire l'uniformisation de l'exécution et le renforcement de la fonction dirigeante exercée par l'autorité fédérale. Uniformiser l'exécution, coordonner les activités des cantons et faire face aux situations exceptionnelles n'est possible qu'à la condition que l'exécution soit organisée selon le même schéma dans tous les cantons. C'est pourquoi la loi prévoit le schéma d'organisation suivant:

- au niveau suprême, les fonctions dirigeantes sont exercées par le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal;
- au niveau intermédiaire (échelon cantonal), ce sont les inspecteurs qui, en tant que seconds du chef, se chargent d'effectuer le contrôle pratique des denrées alimentaires et de surveiller l'activité des contrôleurs dans les communes;
- au front, c'est-à-dire à l'échelon des communes et des entreprises, les contrôleurs effectuent le contrôle des denrées alimentaires dans les entreprises, les abattoirs, les entrepôts, les points de vente, etc.

Selon la 3<sup>e</sup> alinéa, les cantons délimitent de la manière la plus judicieuse l'activité des organes de contrôle afin d'éviter les doubles procédures et les lacunes dans l'exécution. En l'occurrence, ils sont liés à la délimitation des compétences entre le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal telle qu'elle est indiquée au 5<sup>e</sup> alinéa. Le champ d'activité est décrit de manière générale dans un cahier des charges qui comporte également la description des tâches de chaque organe de contrôle. L'ordonnance du 29 janvier 1909 fixant les attributions techniques des inspecteurs cantonaux des denrées alimentaires et des experts locaux<sup>79)</sup> devra être abrogée du fait des nouvelles compétences qui sont conférées aux cantons.

Il peut être judicieux, en particulier pour le contrôle des denrées alimentaires dans le domaine de la production agricole, de faire appel à d'autres autorités d'exécution qui existent déjà. On pourrait par exemple confier également des tâches de police des denrées alimentaires aux vétérinaires officiels qui assument en premier lieu des tâches de police des épizooties. D'autres tâches de contrôle spécialisées sont le contrôle de l'eau de boisson et le contrôle des champignons.

Le chimiste cantonal est responsable du contrôle des denrées alimentaires (4<sup>e</sup> al.) sous réserve des compétences que confèrent au vétérinaire cantonal la présente loi et les dispositions expresses du canton au sens du 5<sup>e</sup> alinéa. Le régime des compétences qui est ainsi institué est clair et ne présente pas de lacunes. Le chimiste cantonal n'est pas en premier lieu chef de laboratoire, mais chef du contrôle cantonal des denrées alimentaires. Il assume la responsabilité d'un engagement rationnel et coordonné des spécialistes qui lui sont subordonnés et qui travaillent sur le terrain (inspecteurs des denrées alimentaires) et dans le laboratoire. Les contrôleurs des denrées alimentaires dépendent de lui, même lorsqu'ils sont nommés et rétribués par les communes.

Le vétérinaire cantonal (5<sup>e</sup> al.) est responsable de la police des épizooties<sup>80)</sup> et il est également responsable, dans la plupart des cantons, de l'exécution de la loi sur la protection des animaux. Etant donné qu'il assume déjà une tâche d'une grande ampleur en ayant la responsabilité de l'élevage de bétail, il est rationnel de lui confier, comme c'était le cas jusqu'à maintenant, la direction du contrôle des denrées alimentaires dans le domaine de l'élevage et de l'abattage. Il pourrait cependant arriver que les cantons ne trouvent pas, pour le poste de vétérinaire cantonal, de candidat qui remplirait en même temps les conditions requises par la législation sur les denrées alimentaires et la législation sur les épizooties. Le canton en cause devrait dans ce cas avoir la possibilité de nommer, éventuellement conjointement avec d'autres cantons, un autre vétérinaire qui remplisse les conditions, en plus du vétérinaire cantonal compétent pour la lutte contre les épizooties et la protection des animaux. Selon la structure d'organisation fixée par

la loi sur les denrées alimentaires (cf. 2<sup>e</sup> al.), la désignation des inspecteurs cantonaux (des viandes), à l'échelon intermédiaire, doit aussi faire partie du champ de ses compétences. Il s'agit là d'une innovation pour la plupart des cantons. Les contrôleurs des viandes sont désormais chargés des tâches que les inspecteurs sans formation vétérinaire assumaient jusqu'ici lors de l'abattage (cf. art. 25). On peut toutefois également faire appel, pour le contrôle des viandes, aux inspecteurs des viandes qui doivent avoir une formation de vétérinaire. Dans les grands abattoirs, un inspecteur des viandes doit être engagé à titre permanent.

Dans la phase de contrôle qui se situe entre la fin de l'abattage et la vente, les cantons doivent régler eux-mêmes les compétences en fonction des besoins et des possibilités qui sont les leurs sur le plan local et sur celui de l'organisation. A cet égard, il s'agit principalement d'engager les organes de contrôle de manière rationnelle, c'est-à-dire en évitant les procédures doubles ou lacunaires, pour contrôler les établissements de production, d'entrepôts et de points de vente connus dans le canton. Il serait irrationnel d'instituer un régime conférant à la fois au chimiste cantonal et au vétérinaire cantonal des compétences pour effectuer les contrôles dans des secteurs d'une entreprise donnée. Dans ce sens, il sera par exemple plus judicieux de confier au vétérinaire cantonal le contrôle du traitement des viandes et de leur entreposage dans un abattoir, alors que le chimiste cantonal sera chargé du contrôle de la transformation de la viande et de l'emballage dans un point de vente approvisionné par un grand distributeur.

Les laboratoires cantonaux actuels et ceux qui seront mis sur pied (6<sup>e</sup> al.) doivent être en mesure d'analyser tous les échantillons prélevés lors du contrôle des denrées alimentaires. Etant donné que le champ des compétences comprend aussi la production agricole, il doit être possible également d'effectuer des analyses dans ce domaine (analyses du sang et de l'urine des animaux, matières auxiliaires de l'agriculture, éventuellement échantillons de sols, etc.). Afin d'utiliser de manière optimale les capacités disponibles en Suisse en matière de personnel et d'appareils spécialisés, il sera indispensable, avec le concours de la Confédération (cf. art. 35), de coordonner les activités des laboratoires en constituant des centres de gravité, c'est-à-dire en concentrant les activités identiques dans un seul et même laboratoire. En ce qui concerne les petits cantons, il apparaît judicieux qu'ils continuent à disposer, comme c'est le cas actuellement, d'un laboratoire commun de telle sorte que ce laboratoire ait des dimensions permettant d'engager un nombre suffisant de spécialistes des diverses branches.

La loi sur les denrées alimentaires part du principe que les contrôleurs des denrées alimentaires et les contrôleurs des viandes sont nommés par les communes (7<sup>e</sup> al.), sans pour autant le prescrire. Toutefois, dans les limites de la marge de manœuvre dont il dispose en matière d'organisation, le canton peut décider que les contrôleurs sont nommés par commune, pour un groupe de communes ou par district. Il y aurait ainsi la possibilité de nommer davantage de contrôleurs à plein temps qui, selon la quantité de travail à exécuter, pourraient être engagés dans diverses entreprises. Il faut tendre vers un type d'organisation dans lequel les organes de contrôle puissent exercer leur activité autant que possible à plein temps, principalement afin d'éviter les conflits d'intérêts et les problèmes de suppléance et de remplacement qui sont inévitables lorsque les personnes engagées exercent leurs fonctions à titre d'activité accessoire ou à

temps partiel. Le cahier des charges des contrôleurs doit préciser quelles sont les compétences qu'ils exercent de manière indépendante et délimiter leur champ d'activité par rapport à celui des inspecteurs. Il est toutefois loisible au canton de charger les inspecteurs d'effectuer les contrôles.

#### *Article 41* Formation et perfectionnement des connaissances

Aux termes de la 1<sup>er</sup> alinéa, le Conseil fédéral fixe les exigences spécifiques, c'est-à-dire les conditions qui régissent la nomination des organes de contrôle (art. 40, 2<sup>e</sup> al.) et prescrit les examens correspondants. Pour la fonction de chimiste cantonal, les spécialistes au bénéfice d'une formation de base de chimiste ne sont pas les seuls qui entrent en considération. D'autres diplômes donnent accès à la formation et à l'examen professionnel, en particulier ceux délivrés dans des branches ayant un rapport avec le droit applicable aux denrées alimentaires (biochimie, microbiologie, sciences naturelles, génie alimentaire, médecine vétérinaire ou pharmacie). Les ordonnances en vigueur<sup>81)</sup> seront réexaminées quant à leur contenu, adaptées et complétées de manière à correspondre aux nouvelles structures d'organisation. Il est prévu de les rassembler en une seule ordonnance régissant la formation, qui contiendra également les exigences requises des organes de contrôle définies dans l'ordonnance fédérale sur le contrôle des viandes.

Selon la 2<sup>e</sup> alinéa, la formation et le perfectionnement des connaissances font partie des tâches d'exécution qui incombent aux cantons. Une part de la formation et du perfectionnement des cadres sont dispensés dans des universités et le reste dans des cours spéciaux organisés dans les laboratoires et les abattoirs. En l'occurrence, les cantons peuvent compter sur le soutien du personnel spécialisé de la Confédération (cf. art. 33).

### **Section 3: Prescriptions spéciales d'exécution**

#### *Article 42* Obligation de garder le secret

Cet article dispose clairement que l'obligation de garder le secret dans l'exécution de la présente loi n'est pas seulement imposée aux fonctionnaires ou à des organes d'exécution exerçant d'autres fonctions qui relèvent du droit public. Les personnes exerçant des fonctions d'exécution qui leur sont confiées par mandat, à titre auxiliaire ou de manière analogue, et en particulier les organes de contrôle exerçant de telles fonctions à titre accessoire, sont également assujetties à cette disposition.

L'obligation de garder le secret joue aussi un rôle en ce qui concerne les expertises et les travaux d'analyse effectués par des spécialistes appartenant au secteur privé. Lorsqu'il y a violation du secret de fonction en rapport avec l'application de la loi sur les denrées alimentaires, toutes ces personnes tombent sous le coup de la disposition répressive de l'article 320 du code pénal. Toutefois, rien n'est encore dit quant au contenu réel de l'obligation de garder le secret. Le contenu précis de cette obligation est défini, pour les agents de la Confédération, à l'article 27 de la loi du 30 juin 1927<sup>82)</sup> sur le statut des fonctionnaires et, pour les fonctionnaires des

cantons et des communes, dans les dispositions du droit cantonal. Ces réglementations sont elles aussi très ouvertes et laissent, dans chaque cas particulier, un large champ d'appréciation quant à ce qu'il convient de qualifier objectivement de secret. A cet égard, lorsque l'autorité compétente adjuge des mandats, prend des décisions quant aux missions confiées aux organes de contrôle ou des décisions analogues, elle sera bien avisée, dans les limites des bases légales sur lesquelles elle se fonde, d'établir, sous la forme de conditions contractuelles ou d'instructions, une interprétation concrète de l'obligation de garder le secret.

### *Article 43* Mise en garde publique

En vertu de l'obligation qui leur est faite de garder le secret (art. 42), les organes de contrôle n'ont en principe pas le droit de fournir à des tiers, c'est-à-dire à des personnes n'étant pas partie à la procédure, des informations sur les constatations qu'ils ont faites et sur les mesures qu'ils ont ordonnées dans le cadre de leur activité (cf. art. 22 et 25 à 30). Toutefois, comme on le sait par expérience, certaines décisions et mesures prises par les organes de contrôle peuvent être de portée nationale, auquel cas on ne saurait s'abstenir d'informer la population en invoquant l'obligation de garder le secret de fonction. Dans des situations de ce genre, il incombe aux autorités d'exécution de décider, compte tenu de toutes les circonstances, à quel moment l'intérêt général que revêt l'information du public prend le pas sur l'intérêt privé qu'ont les producteurs, les importateurs et les distributeurs à ce que leur identité soit tenue secrète (cf. art. 10).

Il n'est pas impossible que, dans certains cas, les organes de contrôle découvrent que des denrées alimentaires sont dangereuses alors même qu'elles ont déjà été achetées par un grand nombre de consommateurs. Dans de tels cas, il importe d'informer la population conformément au *1<sup>er</sup> alinéa* et de mettre en garde le public avant que les denrées en question ne soient consommées. Les organes de contrôle ne doivent pas se contenter de retirer du marché la marchandise encore disponible dans les entrepôts et les magasins. L'obligation d'informer le public présuppose que le problème ne puisse plus être résolu par une information individuelle, mais qu'une information générale soit indispensable.

Avant ou en même temps qu'il met en garde le public l'organe de contrôle compétent décide, dans la procédure usuelle, selon les articles 26 à 29, des mesures à prendre à l'encontre des fabricants, des importateurs, des distributeurs et des vendeurs concernés. Dans les situations extraordinaires, les autorités fédérales peuvent au besoin ordonner certaines mesures selon l'article 35, *3<sup>e</sup> alinéa*, à l'encontre des cantons.

Afin d'éviter des informations contradictoires et d'assurer l'application d'une procédure uniforme par les autorités, c'est aux autorités fédérales qu'il incombe d'informer la population lorsque le problème touche plus d'un canton (*2<sup>e</sup> al.*). A cet effet, les organes cantonaux de contrôle doivent informer immédiatement les autorités fédérales afin de pouvoir porter, conjointement avec elles, une appréciation sur l'ampleur du problème ainsi que de permettre aux autorités fédérales d'assumer la responsabilité générale et de mettre en œuvre des mesures coordonnées (cf. art. 35).

La publication des noms des produits, des fabricants et des distributeurs peut être, dans certaines circonstances, la cause de lourdes pertes économiques. Il est donc indispensable de se mettre préalablement en contact avec les intéressés (*3<sup>e</sup> al.*) pour que ceux-ci puissent faire valoir leurs droits, contribuer à résoudre le problème en ayant recours à leur expérience et se faire une idée exacte de la situation.

## Chapitre 5: Financement

### Article 44 Répartition des tâches

Jusqu'à la fin de 1985<sup>83)</sup>, la Confédération était tenue, en vertu de l'ancien article 69<sup>bis</sup> *ct.*, de soutenir financièrement les cantons dans l'application de cette loi. Conformément à la nouvelle répartition des tâches, cette obligation constitutionnelle est caduque. L'article 44 tient compte de la nouvelle répartition des tâches et oblige la Confédération et les cantons dans leur domaine de compétence à endosser les frais occasionnés par les tâches dont ils ont la charge dans la mesure où ces frais ne peuvent pas être couverts par des émoluments (cf. art. 45). Ensuite, la Confédération rembourse aux cantons les frais consécutifs à l'appréciation définitive portée selon les articles 27, 5<sup>e</sup> alinéa, et 31, 3<sup>e</sup> alinéa, sur les marchandises importées.

### Article 45 Emoluments

Le contrôle des denrées alimentaires est une tâche assumée par l'Etat au service de la population; il est en principe financé par les recettes fiscales ordinaires. Etant donné que les contrôles sont effectués par sondage et qu'ils ne se font pas avec la même fréquence et la même intensité pour toutes les personnes concernées, une compensation directe des frais aboutirait inévitablement à de criantes inégalités de traitement. Selon cette conception fondamentale, des émoluments ne peuvent être perçus que pour des prestations particulières de l'Etat qui sont occasionnées par le contribuable (*1<sup>er</sup> al.*).

Le contrôle des viandes est un contrôle spécial de chaque animal abattu pour la production de viande. Il cause des frais considérables. La perception d'émoluments n'entraîne pas d'inégalité de traitement entre les personnes qui abattent des animaux. Vu les frais qu'occasionne le contrôle des viandes et compte tenu du fait que la majorité des abattements est concentrée sur un nombre restreint d'entreprises, il paraît justifié de mettre les frais du contrôle des viandes, comme on l'a fait jusqu'à maintenant, à la charge de ceux qui en sont la cause, en percevant des émoluments (*let. a*). Sans cela, il en résulterait, pour les communes, des charges foncièrement inégales selon qu'il existe ou non dans les limites de leur territoire un abattoir important. Il n'est toutefois plus possible de percevoir un émolument sur le contrôle des viandes à leur lieu de destination au sens de la loi en vigueur.

Les autorisations et les approbations servent à réaliser des projets individuels qui doivent faire l'objet d'un examen spécial par les autorités. Les frais qui en découlent sont donc à la charge de celui qui en est la cause (*let. b*). Parmi les autorisations impliquant la perception d'un émolument selon le droit en vigueur, il

convient de mentionner aussi les autorisations d'importation de viandes et de produits carnés<sup>84</sup>).

Une partie seulement du contrôle de l'importation se fait par sondage; les viandes et les produits carnés importés sont par exemple tous soumis, à quelques rares exceptions près, à l'examen du vétérinaire de frontière<sup>85</sup>). Les contrôles de l'exportation doivent souvent être effectués à la demande de l'exportateur qui veut que sa marchandise réponde aux conditions d'importation en vigueur dans le pays auquel elle est destinée. On devrait donc continuer à l'avenir de mettre les frais de ce contrôle spécial<sup>86</sup>) à la charge de celui qui en est la cause (*let. c*), tandis que les contrôles de l'importation, qui sont effectués par sondage, devraient en principe rester gratuits.

Selon les *lettres d et e*, les frais extraordinaires peuvent généralement être mis à la charge de celui qui les a causés.

La possibilité de mettre les frais des contrôles donnant lieu à contestation à la charge de ceux qui les ont causés, selon le principe «qui casse paie» (*let. f*), est étroitement liée à la conception du contrôle des denrées alimentaires comme contrôle par sondage et à l'obligation d'effectuer un contrôle personnel conformément à l'article 22. On ne saurait encourager l'abandon du contrôle personnel pour se fier au contrôle gratuit effectué par les organes officiels.

Le 2<sup>e</sup> alinéa, en liaison avec le premier alinéa, pose le principe selon lequel le contrôle usuel des denrées alimentaires est financé par les deniers publics.

Les efforts qui tendent à uniformiser autant que possible le contrôle des denrées alimentaires doivent s'étendre aussi à la perception des émoluments. Si les émoluments perçus dans les diverses régions de Suisse pour des activités de l'Etat qui sont identiques ne correspondent pas partout aux mêmes frais, il ne peut qu'en résulter des distorsions de concurrence. A l'avenir, il convient donc d'appliquer, en matière d'émoluments, un seul et même tarif (3<sup>e</sup> al.). Comme il peut arriver qu'il y ait en fait des différences locales, il convient d'atténuer celles-ci en fixant des cadres tarifaires ad hoc.

## Chapitre 6: Pesage des animaux abattus

### Article 46

Le pesage des animaux abattus relève, du point de vue juridique, du droit sur les contrats de vente du code des obligations, lequel est fondé sur l'article 64 cst. Des prescriptions à cet égard ont un rapport avec la loi sur les denrées alimentaires qui règle notamment l'abattage. Le besoin se fait toutefois sentir d'une réglementation impérative de portée générale en ce qui concerne le pesage des animaux abattus, étant donné que les parties contractantes, c'est-à-dire l'acheteur et le vendeur de bétail de boucherie, sont souvent absentes au moment de la pesée de l'animal de boucherie. La loyauté serait ainsi protégée dans le commerce des viandes. Les dispositions en vigueur sur le pesage des animaux abattus dans l'ordonnance fédérale sur le contrôle des viandes<sup>87</sup>) s'appuient sur une base légale discutable. Sur la base de l'article 64 cst., le Conseil fédéral est ainsi doté d'une compétence qui ne prête pas à discussion.

## ✚ Chapitre 7: Dispositions pénales et protection juridique

### Section 1: Dispositions pénales

#### *Généralités*

S'agissant des actes punissables à retenir dans le domaine du droit applicable aux denrées alimentaires, on peut se demander s'ils doivent figurer dans la loi sur les denrées alimentaires en tant qu'actes réprimés par le droit pénal accessoire ou s'ils sont du ressort du code pénal. Le droit pénal accessoire est notamment caractérisé par le fait que l'acte passible d'une peine n'est pas punissable en soi, mais uniquement en rapport avec les obligations et les interdictions du droit administratif, c'est-à-dire, ici, en rapport avec ceux qui sont fixés par la loi sur les denrées alimentaires. Sous cette optique, la production et la distribution de produits nutritifs présentant un danger pour la santé et de produits d'agrément présentant de façon directe un danger pour la santé devraient figurer dans le code pénal à titre de délit général contre la santé publique. On y trouve entre autres déjà les actes punissables que constituent la contamination d'eau potable (art. 234 CP) ainsi que la fabrication et la mise en circulation de fourrages propres à mettre en danger la santé (art. 235 et 236 CP). D'autre part, les actes punissables prévus dans le domaine de la production et de la distribution d'objets usuels présentant un danger pour la santé et de boissons à base d'absinthe font plutôt l'objet de dispositions du droit pénal accessoire.

Une nouvelle répartition des dispositions pénales dans deux lois compliquerait inutilement le travail du praticien. Il convient dès lors de renoncer à une modification y relative du code pénal.

La répression des délits en matière de tromperie est par contre entièrement du ressort du code pénal. Les articles 153 CP (falsification de marchandises), 154 CP (mise en circulation de marchandises falsifiées), et 155 CP (importation et prise en dépôt de marchandises falsifiées) définissent déjà tous les actes punissables dans ce domaine. Il est ainsi superflu de prévoir une norme spéciale à cet égard dans la loi sur les denrées alimentaires.

#### *Article 47 Délits*

Est passible d'une peine selon la *1<sup>er</sup> alinéa, lettre a*, celui qui aura fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des *produits nutritifs* de telle façon qu'ils peuvent mettre la santé en danger lors de leur emploi usuel. Il n'est donc pas nécessaire qu'une mise en danger concrète de certaines personnes particulières soit réalisée. La description du fait punissable concorde avec les articles 2 et 11, *1<sup>er</sup> alinéa*. Le fait punissable est déjà réalisé lorsque les *produits nutritifs* en cause sont propres, de par leur nature, à mettre la santé en danger lors de leur emploi usuel. On tient compte à cet égard du fait que de nombreux produits nutritifs peuvent entraîner des risques pour la santé s'ils sont consommés en quantité excessive.

Celui qui entrepose ou transporte des produits nutritifs (de bon aloi) présentant un danger pour la santé, alors qu'il ne connaît pas ou ne devrait pas connaître leurs propriétés, n'est pas passible d'une peine. L'acte punissable est toutefois commis lorsque les propriétés présentant un danger pour la santé ont été causées ou aggravées par l'entreposage ou le transport.

La *lettre b* définit l'acte punissable concernant les *produits d'agrément* de la même manière qu'à la *lettre a*. Comme divers produits d'agréments (les boissons alcooliques et les articles de tabac), en fonction de leurs propriétés naturelles, peuvent mettre la santé en danger indirectement et à long terme, l'acte punissable se circonscrit ici à la mise en danger directe (p. ex. par des composants ou des substances étrangères non admis). L'acte punissable concorde ainsi également avec l'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa.

La disposition pénale de la *lettre c* ne porte que sur les *objets usuels* auxquels s'applique la loi (cf. art. 3, ch. 5). La mise en danger de la santé n'a une importance sous l'angle du droit pénal que lorsqu'elle survient lors de l'emploi usuel ou présumé de ces objets (cf. art. 12). On peut ainsi s'attendre à ce que des cosmétiques ne soient pas mangés. Il faut d'autre part partir de l'idée que les enfants portent leurs jouets à la bouche. Par voie de conséquence, le laquage de jouets constituerait un acte punissable si le vernis libérait sous l'action de la salive des substances présentant un danger pour la santé.

La *lettre d* réprime, comme ce fut le cas jusqu'ici, la violation de l'*interdiction de l'absinthe* ancrée dans la constitution fédérale. Il est précisé que l'aide à la vente et l'acquisition à des fins de vente sont punissables. La disposition pénale que contient la loi fédérale du 24 juin 1910<sup>88</sup>) sur l'interdiction de l'absinthe est dès lors remplacée.

Commet l'acte punissable de la *lettre e* celui qui importe ou exporte de la marchandise présentant un danger pour la santé, marchandise qu'il a par exemple pu acquérir à des conditions particulièrement favorables en raison d'un défaut (marchandises de rebut ou laissées pour compte).

La nature et l'ampleur des peines encourues correspondent à celles prévues dans d'autres domaines du droit pour des délits abstraits comparables en matière de mise en danger. Par contre, si la mise en danger de personnes est concrète ou si elle entraîne même une atteinte à la santé, seront applicables les dispositions du code pénal sur les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, notamment sur l'homicide par négligence (art. 117 CP) et le meurtre (art. 111 CP). Par exemple, en cas de réalisation du fait constitutif de l'atteinte à l'intégrité corporelle ou de l'homicide par négligence, il y a aussi, parallèlement au bien juridique protégé que constitue en pareil cas la santé publique, le bien juridique de l'intégrité corporelle de l'individu qui est en question. En cas de réalisation concomitante du fait punissable de l'article 47 et des délits contre la vie et l'intégrité corporelle selon le code pénal, il y a alors concours réel. Une telle situation entraînerait une aggravation de la peine selon l'article 68 CP.

Le 2<sup>e</sup> alinéa prévoit une augmentation de la peine jusqu'à cinq ans d'emprisonnement si le délinquant a agi par métier ou dans un esprit de lucre. Cela correspond aux réglementations que connaissent à ce sujet d'autres branches du droit. S'il y a esprit de lucre, le juge n'est pas lié par le montant maximal prévu pour l'amende (40 000 fr.) par l'article 48, chiffre 1, du code pénal.

Les infractions réprimées par le droit applicable aux denrées alimentaires peuvent entraîner des conséquences de grande portée, et l'intérêt public à ce qu'aucune denrée alimentaire présentant un danger pour la santé ne soit mise dans le commerce est considérable. Dès lors, le 3<sup>e</sup> alinéa prévoit également une peine dans les cas où les actes punissables sont commis par négligence.

## Article 48 Contraventions

Sont des contraventions, selon la liste figurant au 1<sup>er</sup> alinéa, les actes constituant une violation des obligations et interdictions légales les plus importantes qui sont réglées en détail dans les ordonnances reposant sur la loi. Les actes punissables se rapportent aux articles suivants de la loi:

- a. Article 14;
- b. Article 7;
- c. Article 31, 1<sup>er</sup> alinéa;
- d. Article 31, 2<sup>e</sup> alinéa;
- e. Article 15;
- f. Articles 23 et 24;
- g. Article 4 (principe de la contravention);
- h. Articles 17, 3<sup>e</sup> alinéa, 18 et 19;
- i. Article 22, 3<sup>e</sup> alinéa;
- k. Article 20;
- l. Article 13;
- m. Article 46.

Selon la doctrine et la jurisprudence dominantes dans le domaine du droit pénal régissant les contraventions, il est admissible de prévoir des répressions sous forme de «blancs-seings», comportant une description relativement large du fait punissable ou même un renvoi au droit régi par les ordonnances. Le 1<sup>er</sup> alinéa détermine, d'une manière exhaustive, dans quels domaines on pourra faire respecter par des menaces de répression le droit régi par l'ordonnance. Toute violation d'une disposition d'une ordonnance n'est ainsi pas réprimée à titre de contravention, mais uniquement celles qui ont une importance quant à l'application du droit matériel régissant les denrées alimentaires. L'amende maximale est fixée à 20 000 francs. Le taux normalement fixé pour des contraventions par l'article 106 CP est ainsi quadruplé.

Au 2<sup>e</sup> alinéa, la tentative et la complicité sont également déclarées punissables. Comme déjà mentionné, il existe un intérêt public important à ce que l'on ne trouve pas dans le commerce des denrées alimentaires dangereuses pour la santé. Il s'agit en l'occurrence de délits commis fréquemment par des groupes de personnes (dans les entreprises et dans le commerce). Comme l'article 104, 1<sup>er</sup> alinéa, CP, stipule que pour les contraventions la tentative et la complicité ne sont punissables que dans les cas expressément prévus par la loi, il est nécessaire que la punissabilité de ces deux actes soit expressément prescrite.

Le 3<sup>e</sup> alinéa permet une certaine flexibilité dans l'application. La pratique a démontré, notamment dans le domaine des actes commis par négligence, que le fait punissable est souvent entièrement réalisé mais que le degré d'illégalité qui en découle est mineur, compte tenu des conséquences matérielles insignifiantes qu'il a provoquées. Il serait dès lors disproportionné d'engager une poursuite pénale dans ces cas. On peut mentionner à titre d'exemples de petits écarts, dans la composition de denrées alimentaires telle qu'elle est prescrite, des étiquettes insuffisantes et autres choses semblables. Dans de tels cas, l'administration liquidera l'affaire (cf. art. 30, 2<sup>e</sup> al.) et les organes de contrôle ne seront pas tenus

de déposer une plainte pénale. De la même manière, l'autorité de poursuite pénale pourra renoncer à une poursuite et le juge à infliger une peine.

#### *Article 49* Prescription

Dans le domaine des actes retenus pour constituer des contraventions, il est souvent nécessaire de procéder à des enquêtes fastidieuses pour élucider l'état de fait (analyses de laboratoire et autres semblables). Il est dès lors nécessaire de prolonger les brefs délais de prescription (un et deux ans) prévus par l'article 109 CP, pour l'action pénale et la peine concernant des contraventions prévues par la loi sur les denrées alimentaires. On courrait sinon le risque que des enquêtes pénales ne soient pas suffisamment avancées pour que le jugement puisse être rendu dans le délai et que la procédure doive être suspendue en raison de la prescription.

L'augmentation de la durée des délais de prescription est en même temps une adaptation aux délais fixés par l'article 11 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA). On évitera ainsi que les délais de prescription pour les actes poursuivis par les autorités fédérales en vertu de la DPA soient différents de ceux applicables à la poursuite par les autorités cantonales.

#### *Article 50* Délits et contraventions commis dans les entreprises, faux dans les titres

Selon l'article premier de la loi fédérale du 22 mars 1974<sup>89)</sup> sur le droit pénal administratif (DPA), ce dernier ne s'applique directement que dans les cas où une autorité fédérale est chargée de poursuivre et de juger des infractions. Dérogeant à la partie générale du code pénal suisse sinon applicable, le droit pénal administratif prévoit, aux articles 6 et 7 DPA une réglementation spéciale pour les infractions commises dans une entreprise et par des mandataires.

L'article 6 DPA permet de s'en prendre directement aux organes de direction. «Le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence, et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence». Selon l'article 7 DPA, il est possible de punir, dans une mesure limitée, les personnes morales, les sociétés en nom collectif ou en commandite ou les entreprises individuelles. «Lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas 5000 francs et que l'enquête rendrait nécessaire à l'égard des personnes punissables selon l'article 6 des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place au paiement de l'amende la personne morale, la société en nom collectif ou en commandite ou l'entreprise individuelle».

Il faut partir de l'idée qu'une grande partie des actes menacés d'une sanction sont commis dans le cadre d'une activité déployée pour le compte d'entreprises commerciales. Il s'avère dès lors justifié de donner également aux autorités de poursuite pénale cantonales les possibilités qu'offrent les articles 6 et 7 DPA. L'article 15 du droit pénal administratif (faux dans les titres; obtention frauduleuse d'une constatation fausse) constitue un fait spécial par rapport au faux dans

✚ Les titres selon l'article 251 CP puisqu'il a un rapport précis avec la législation administrative fédérale. Il n'est en principe applicable que dans la mesure où l'Administration des douanes est compétente pour poursuivre et juger le délit. L'article 15 DPA est dès lors formellement déclaré applicable pour que le même délit, commis dans le cadre du droit cantonal en matière de denrées alimentaires et jugé par l'instance cantonale compétente, puisse être réprimé sur la même base. La répression est plus clémente que celle que prévoit l'article 251 CP puisque la peine maximale est l'emprisonnement. Le fait punissable est toutefois plus étendu puisqu'il englobe également le fait de tromper l'administration.

Si l'article 15 DPA n'était pas également applicable pour les autorités pénales cantonales, cela aurait pour conséquence que des faux dans les titres commis par exemple en rapport avec l'importation seraient soumis à une répression différente dépendant de l'autorité compétente pour poursuivre et juger le délit. En effet, des délits en matière d'importation concernant des denrées alimentaires et des objets usuels sont poursuivis et jugés par les autorités fédérales selon le droit pénal administratif s'ils sont constatés à la frontière, et par les autorités pénales cantonales selon les dispositions de procédure cantonales s'ils ne sont découverts qu'à l'intérieur du pays. Toutefois, s'il s'agit de viandes et de produits carnés, seule l'Administration des douanes est compétente.

#### *Article 51 Poursuite pénale*

Le 1<sup>er</sup> alinéa établit sans équivoque que la poursuite pénale des délits définis dans la loi sur les denrées alimentaires et dans le code pénal suisse incombe en principe aux cantons selon les compétences en matière d'exécution que leur confère le droit administratif (cf. art. 40, 1<sup>er</sup> al.). La Confédération assumant la surveillance, l'office fédéral compétent à ce titre a la faculté, conformément au 1<sup>er</sup> alinéa, d'obliger les cantons à engager une poursuite pénale et à procéder à l'instruction. Cette compétence de la Confédération procède de l'article 258 de la loi fédérale du 15 juin 1934<sup>90)</sup> sur la procédure pénale. L'office fédéral compétent est l'Office fédéral de la santé publique. Mais dans la mesure où les domaines de la détention d'animaux à l'engrais, de l'abattage et de l'inspection des viandes sont touchés, l'Office vétérinaire fédéral est compétent.

S'agissant de l'exécution par les organes de la Confédération, l'Administration des douanes est le seul service habilité à poursuivre et à juger les infractions (2<sup>e</sup> al.). Elle est en mesure d'assumer cette tâche grâce à son service d'enquête décentralisé et à sa division centrale des affaires pénales. Jusqu'à maintenant, l'Office vétérinaire fédéral était compétent pour juger les infractions concernant les viandes et les produits carnés. L'enquête pénale était toutefois, dans la grande majorité des cas, déjà menée par l'Administration des douanes. Dans l'intérêt des personnes en cause et pour respecter les impératifs de l'économie de la procédure, un seul office fédéral interviendra dorénavant en procédure pénale, et ce également dans le cas où un seul et même acte constituerait une infraction à plusieurs lois (cf. 3<sup>e</sup> al.). On dérogera ainsi au principe du droit pénal administratif selon lequel toute administration participant à la procédure juge elle-même l'infraction et rend une décision pénale autonome<sup>91)</sup>. C'est pourquoi la contrebande de viande, par exemple, donnait lieu jusqu'à maintenant à une sanction prononcée par l'Administration des douanes pour infraction à la loi sur

les douanes et à une sanction prononcée par l'Office vétérinaire fédéral pour infraction à la loi sur les denrées alimentaires et à la loi sur les épizooties. Ces deux voies parallèles seront dorénavant supprimées. Pour y parvenir, les compétences en matière de poursuite pénale figurant dans la loi sur la protection des animaux et la loi sur les épizooties sont également adaptées en conséquence (cf. art. 60, ch. 1 et 2). La compétence en matière de poursuite pénale prévue dans la loi sur la chasse est déjà fixée en ce sens<sup>92)</sup> et celle prévue dans la loi sur la pêche<sup>93)</sup> est en voie de l'être. Lorsqu'il y a importation, transit et exportation illégaux de viandes et de produits carnés, plusieurs faits punissables sont presque toujours en concours. Il est d'autant plus justifié de déclarer compétente l'Administration des douanes qu'elle procède de toute façon à l'enquête dans la grande majorité des cas en raison du fait qu'il y a simultanément infraction à la loi sur les douanes. Le nouveau régime des compétences implique toujours une étroite collaboration interne entre les offices fédéraux intéressés.

La nouvelle formulation institue un régime de compétences bien élaboré, applicable d'une manière générale. Il convient à cet égard de tenir compte des diverses conditions d'importation des denrées alimentaires. Selon le droit en vigueur, un permis d'importation et un contrôle par le vétérinaire de frontière sont requis<sup>94)</sup> pour les viandes et produits carnés, alors que les autres denrées alimentaires et les objets usuels peuvent être importés sans ces restrictions. Il est en outre important de relever que les viandes et les produits carnés font toujours l'objet, lors de leur importation, d'un contrôle effectué par les services du vétérinaire de frontière. Par contre, les organes des douanes ne contrôlent que par sondage les autres denrées alimentaires et les objets usuels et le véritable contrôle des denrées alimentaires, effectué par les organes des cantons, n'a lieu qu'à l'intérieur du pays.

En conséquence, l'Administration des douanes est compétente pour poursuivre et juger toutes les infractions en rapport avec l'importation, le transit et l'exportation de viandes et de produits carnés, et ce indépendamment du fait de savoir si l'infraction a été découverte à la frontière ou ultérieurement à l'intérieur du pays. En revanche, les infractions en rapport avec l'importation, le transit et l'exportation des autres denrées alimentaires et des objets usuels, qui ne sont décelées que lors du contrôle effectué à l'intérieur du pays (cf. art. 27, 5<sup>e</sup> al., et 31, 3<sup>e</sup> al.), tombent dans la compétence des cantons. L'Administration des douanes ne poursuit et ne juge que les rares cas où des infractions manifestes sont constatées à la frontière et où les marchandises n'ont pas été admises à l'importation par les organes des douanes.

Le 3<sup>e</sup> alinéa traite des rapports entre les normes pénales entrant en ligne de compte. Sans cette norme sur le concours d'infractions, il faudrait en principe prononcer une amende séparée pour chaque infraction commise (principe du cumul du droit pénal administratif<sup>95)</sup>), ce qui n'est toutefois pas souhaitable. L'Administration des douanes doit plutôt, dans la mesure où elle est compétente pour juger les infractions en concours, ne prononcer qu'une sanction constituée par une seule amende à caractère général. Cette solution a déjà été adoptée dans la loi sur la chasse en regard avec la loi sur les denrées alimentaires. Dans le but de résoudre le problème des concours d'infractions dans tous les cas envisageables, une disposition analogue doit figurer dans la loi sur la protection des animaux, la loi sur les épizooties et la loi sur la pêche (cf. art. 60, ch. 1 et 2).

Il est constaté, au 4<sup>e</sup> alinéa, que les autorités d'exécution des cantons ont, dans l'accomplissement de leurs tâches, le statut de la police judiciaire. Elles sont ainsi habilitées à prendre toutes les mesures d'instruction que la police judiciaire peut prendre, conformément à la législation cantonale. Les organes d'exécution de la Confédération ont quant à eux les compétences découlant de l'article 20 DPA.

#### *Article 52* Frais de procédure

La réglementation applique le principe selon lequel le condamné doit supporter les frais de la procédure selon la réglementation cantonale et les articles 64 et 70 DPA. Tous les frais de la procédure préalable sont également mis à la charge du condamné. Il s'agit là d'une exception, comme dans le cas de la contestation (cf. art. 45, 1<sup>er</sup> al., let. f), au principe de la gratuité du contrôle des denrées alimentaires.

### **Section 2: Protection juridique**

#### *Article 53* Procédure d'opposition

L'opposition constitue un moyen de droit<sup>96)</sup> par lequel une décision peut être attaquée devant toute autorité qui l'a rendue. L'autorité est alors tenue de réexaminer sa décision et de prendre une nouvelle décision. L'opposition n'étant pas prévue d'une manière générale dans les lois sur la procédure administrative de la Confédération et des cantons, il convient de la prévoir formellement dans la loi sur les denrées alimentaires.

Dans le domaine des denrées alimentaires, il s'agit souvent de constats et mesures de nature très technique, que seuls des spécialistes sont à même de réexaminer. C'est dès lors aussi bien dans l'intérêt de la personne en cause que dans celui de l'économie de la procédure que l'autorité qui a pris la décision ait encore une fois l'occasion de l'examiner, par exemple en procédant à d'autres analyses de laboratoire. Il faut s'attendre à ce que de nombreuses «obscurités» soient éliminées de la sorte et que des procédures de recours soient évitées. Un nouveau contrôle peut être rapidement exécuté en cas d'opposition, ce qui est particulièrement important lorsque l'objet à analyser change rapidement. L'opposition rend superflue la possibilité de surexpertise que connaît le droit actuel. Il est déjà possible, selon la législation en vigueur, de former opposition dans les deux jours (cinq à l'avenir) auprès de l'Office vétérinaire fédéral contre les décisions d'un vétérinaire de frontière. L'Office examine ensuite la décision-formule du vétérinaire de frontière et modifie ou confirme sa décision sous forme d'une décision motivée.

L'opposition n'est ouverte que contre les décisions relatives à des mesures (art. 27 à 29). La décision sur une opposition peut être déférée par voie de recours à l'instance supérieure. Pour le reste, les décisions sont directement sujettes à recours selon les articles 54 ou 55.

#### *Article 54* Procédure cantonale de recours

L'exécution de cette loi à l'intérieur du pays a été pour l'essentiel confiée aux cantons. La procédure est ainsi régie par le droit administratif cantonal, pour

autant que la loi sur les denrées alimentaires n'y déroge pas formellement (cf. art. 26 à 30). Il s'ensuit logiquement que la procédure d'opposition et de recours (*1<sup>er</sup> al.*) dans ce domaine est également régie par le droit cantonal. La plupart des cantons disposent aujourd'hui de lois sur la procédure administrative, qui reprennent une grande partie des principes de procédure de la loi fédérale sur la procédure administrative. La restriction «dans les limites de la présente loi» concerne en premier lieu la contestation formelle (art. 26) et les délais (art. 56).

Le 2<sup>e</sup> alinéa oblige les cantons à mettre sur pied au moins une instance de recours disposant d'un plein pouvoir d'examen. Cette prescription provient de ce que l'on a renoncé à l'institution de la surexpertise que connaît la loi actuelle en cas de litiges sur la constatation de l'état de fait. L'institution du recours a pour avantage que l'on pourra soumettre à un réexamen, dans le cadre d'une procédure éprouvée, non seulement des questions relatives à l'appréciation de l'état de fait sous l'angle des sciences naturelles mais également l'ensemble des actes de contrôle et des mesures prises par les autorités. L'instance de recours ne pourra refuser une deuxième analyse demandée par le recourant que dans les cas où elle sera à même de justifier qu'une telle mesure ne contribuera en rien à la solution du litige.

#### *Article 55 Procédure fédérale*

Dans la mesure où l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires incombe aux autorités fédérales, la procédure sur la base de laquelle les décisions (décisions de première instance) sont prises est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>97)</sup>.

L'article précise que la procédure de recours contre les décisions des autorités fédérales de première instance est également régie par la loi fédérale sur la procédure administrative. La loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>98)</sup> régle la procédure de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Les principes que cette loi contient exercent également leurs effets dans la procédure de recours cantonale. Les décisions prises dans le domaine du droit régissant les denrées alimentaires sont fondées sur le droit fédéral. Elle peuvent dès lors être déférées en dernière instance au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Un jugement rendu par la dernière instance cantonale doit dès lors observer les principes ancrés dans la loi fédérale d'organisation judiciaire.

#### *Article 56 Délais*

Les délais d'opposition et de recours en procédure administrative sont différents d'un canton à l'autre. Ils varient entre 10 et 30 jours; la loi fédérale sur la procédure administrative les fixe à 30 jours. Comme il s'agit souvent, dans le domaine des denrées alimentaires, de marchandises périssables, les procédures doivent pouvoir se dérouler rapidement. Pour tenir compte de cette exigence, on a fixé uniformément pour toute la Suisse un délai d'opposition de cinq jours (*1<sup>er</sup> al.*) et un délai de recours de dix jours (*2<sup>e</sup> al.*) contre les décisions prises par les organes de contrôle des denrées alimentaires.

L'inspection des viandes constitue un cas spécial dans le cadre du contrôle des denrées alimentaires, dans la mesure où tout animal devant être abattu doit être contrôlé sans exception. Si l'on considère le grand nombre des décisions à prendre

et le fait que la viande est particulièrement périssable, il s'impose de prévoir un délai de recours très bref. Le délai de cinq jours en vigueur aujourd'hui garantit une décision rapide sans que les droits de la personne concernée en soient pour autant restreints dans une mesure intolérable.

#### *Article 57* Effet suspensif, mesures provisionnelles

Cette réglementation (*1<sup>er</sup> al.*) tient compte du fait que le recours contre une décision a, en règle générale, un effet suspensif en droit suisse. Ceci a pour conséquence qu'une mesure ne peut être exécutée pendant qu'un recours est en suspens. Dans le domaine du droit régissant les denrées alimentaires, il est souvent nécessaire d'exécuter immédiatement les mesures ordonnées dans une décision dans l'intérêt de la protection de la santé publique. Les autorités d'exécution doivent ainsi avoir la possibilité de retirer l'effet suspensif aux recours éventuels ou, dans le cadre de l'effet suspensif, de prendre au moins les mesures immédiates qui sont indispensables pour écarter provisoirement le danger direct (*2<sup>e</sup> al.*). On pense par exemple à des mesures d'urgence à prendre dans le cadre de la fabrication ou de la distribution de denrées alimentaires, lorsqu'il s'agit de produits présentant de graves dangers pour la santé, ou à l'utilisation de denrées alimentaires périssables à certaines conditions ou encore à une autre utilisation hors du domaine des denrées alimentaires (cf. art. 27). En cas de séquestration immédiate selon l'article 29, il faudra en règle générale retirer l'effet suspensif à un éventuel recours contre la décision de séquestration, cette dernière n'ayant un sens que si elle peut produire immédiatement ses effets.

#### *Article 58* Responsabilité civile

La loi sur les denrées alimentaires accorde aux autorités un droit relativement étendu de s'ingérer dans les droits protégés des intéressés. Comme corollaire, il s'impose de fixer une norme régissant sans équivoque la responsabilité que doit endosser la collectivité responsable (commune, canton ou Confédération) pour un acte arbitraire commis par ses organes. Comme le droit cantonal n'est pas unifié en matière de responsabilité de l'Etat et qu'il accorde à l'intéressé une protection souvent fort différente, il s'impose, compte tenu de la possibilité accrue d'ingérence qu'accorde le droit fédéral (cf. art. 35), de régler également d'une manière uniforme la responsabilité adéquate de la collectivité. Selon la loi sur la responsabilité<sup>99)</sup> de la Confédération et les réglementations de nombreux cantons, toute violation d'un droit implique en principe une responsabilité.

Au cas où l'un des faits retenus dans les lettres a à d se produit, un intéressé peut faire valoir ses éventuelles prétentions en dommages et intérêts contre l'autorité compétente dans tout le domaine du droit régissant les denrées alimentaires. Il est ainsi exclu de s'en prendre directement à un fonctionnaire, comme cela est encore possible dans certains cantons. S'agissant des autres questions qui se posent systématiquement lorsqu'un cas de responsabilité civile est en cause (notamment compétence, délais, prescription, droit de la collectivité, de se retourner contre le fautif, procédure), le droit applicable à la communauté concernée est déterminant. Cela s'applique également aux cas de responsabilité qui ne sont pas compris dans l'énumération exhaustive de l'article 58.

## Chapitre 8: Dispositions finales

### Article 59 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 7 mars 1912 prohibant le vin artificiel et le cidre artificiel (*let. a*) peut être abrogée puisqu'elle est remplacée, quant au fond, par la présente loi sur les denrées alimentaires. La loi fédérale du 24 juin 1910 sur l'interdiction de l'absinthe (*let. b*) reprend, quant à sa teneur, l'essentiel de l'article 32<sup>ter</sup> cst. et comporte des dispositions pénales. Elle peut être abrogée, car la présente loi sur les denrées alimentaires contient les dispositions pénales ainsi que la base légale permettant au Conseil fédéral d'édicter une ordonnance d'exécution (cf. art. 9 et 47, 1<sup>er</sup> al., *let. d*). La loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels est remplacée par la présente loi sur les denrées alimentaires.

### Article 60 Modification du droit en vigueur

1. Dans la loi du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (art. 32, al. 2 et 2<sup>bis</sup>), la compétence en matière de poursuite pénale est coordonnée avec la réglementation des compétences fixée dans la loi sur les denrées alimentaires (cf. art. 51). Désormais, les autorités fédérales sont compétentes pour poursuivre et juger toutes les infractions en matière d'importation, de transit et d'exportation.
2. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties (art. 10b, et 52, al. 2 et 2<sup>bis</sup>) dispose expressément que le commerce des denrées alimentaires peut être soumis à des restrictions pour des motifs relevant de la police des épizooties. Il s'agit surtout des viandes et des produits carnés susceptibles de transmettre des maladies dangereuses pour l'homme et pour les animaux.

La compétence en matière de poursuite pénale est également coordonnée avec le régime des compétences selon la loi sur les denrées alimentaires (cf. art. 51). Ceci est important pour éviter des procédures doubles étant donné que les infractions en matière d'importation de viandes et de produits carnés contreviennent généralement aux dispositions des deux lois.

3. La loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (art. 47, 3<sup>e</sup> al., 70, 1<sup>er</sup> al., 71, 1<sup>er</sup> al., et 73) fixe le principe selon lequel les exigences de la loi sur les denrées alimentaires doivent être respectées lorsqu'il s'agit de définir les buts que l'on désire atteindre en matière d'élevage. En outre, les dispositions relatives à l'autorisation et au contrôle des matières auxiliaires de l'agriculture sont coordonnées avec celles de la loi sur les denrées alimentaires. Des méthodes d'élevage trop poussées, qui ne permettent de produire qu'une viande de moindre qualité, pourraient être enrayées par des dispositions d'exécution ad hoc. Un exemple pour illustrer ce problème: la viande de porc à haute teneur en eau provenant d'un procédé d'élevage particulier. L'article 5 de la loi sur les denrées alimentaires constitue la base légale permettant d'influencer éventuellement les cultures de plantes. En effet, l'article 40 de la loi sur l'agriculture ne concerne que le soutien apporté à l'élevage.

Comme l'utilisation de matières auxiliaires dans l'agriculture présente potentiellement un danger pour la santé des consommateurs en ce sens que des

résidus de ces matières peuvent subsister dans les denrées alimentaires, il convient, avant de les autoriser, de tenir compte des exigences de la législation sur les denrées alimentaires. La pratique en matière d'autorisation doit être transparente de manière à assurer la sécurité juridique et la possibilité effective d'exercer un contrôle. Les matières auxiliaires sont décrites soit dans une ordonnance du Département fédéral de l'économie publique, soit – à titre provisoire en attendant qu'elles soient mentionnées dans l'ordonnance – dans une autorisation individuelle délivrée par la station de recherches agricoles compétente<sup>100</sup>). La liste des autorisations individuelles valables est publiée périodiquement par le Département fédéral de l'économie publique.

Conformément à la motion Dürr, la limitation du champ d'application de la loi sur l'agriculture à la mise en circulation à des fins commerciales est abrogée afin que les personnes qui, dans un but lucratif ou pour leur propre exploitation, font des mélanges de fourrages soient également tenues de respecter les prescriptions et puissent faire l'objet de contrôles. De même, le 1<sup>er</sup> alinéa modifié permet de contrôler chez l'utilisateur individuel les autres matières auxiliaires, notamment les produits phytosanitaires et les engrais. Les réglementations existantes sur l'admission et l'application sont donc également applicables à l'importation destinée à un usage personnel.

#### *Article 61* Référendum et entrée en vigueur

Cette disposition contient la formule finale traditionnelle. Pour appliquer la loi, de nombreuses dispositions d'exécution sont nécessaires au niveau des ordonnances (cf. art. 36). Le Conseil fédéral ne pourra mettre la loi en vigueur que lorsque les ordonnances actuelles auront, au besoin, été adaptées ou que les dispositions d'exécution désormais indispensables auront été arrêtées.

### **3 Conséquences**

#### **31 Au niveau fédéral**

Les services fédéraux qui se sont occupés jusqu'ici de la législation sur les denrées alimentaires ne sont actuellement pas en mesure d'accomplir entièrement et de manière satisfaisante les tâches qui découlent de la législation en vigueur. Leurs capacités sont insuffisantes pour qu'ils puissent prévoir les problèmes, s'y attaquer rapidement et préparer des solutions. Il leur manque notamment les possibilités de développer des méthodes d'analyse et d'effectuer des études toxicologiques et épidémiologiques. La seule possibilité qui leur reste est ainsi, comme on a pu le constater à maintes reprises au cours de ces dernières années, de réagir alors que les incidents se sont déjà produits et que la situation a déjà partiellement échappé à leur contrôle.

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires confère davantage de responsabilités aux autorités fédérales; elle renforce leur rôle dirigeant et leur assigne de nouvelles tâches, en particulier en ce qui concerne l'appréciation complexe des substances pouvant présenter, par l'intermédiaire des denrées alimentaires, des risques pour la santé des consommateurs.

Parmi les tâches qui incombent actuellement à la Confédération, la nouvelle loi sur les denrées alimentaires n'entraîne aucune suppression qui permettrait de libérer, dans une mesure importante, du personnel et des moyens financiers pour les affecter à l'accomplissement de tâches nouvelles.

Les tâches qui entraîneront un surcroît de dépenses sont essentiellement les suivantes:

- le contrôle de l'importation et de l'exportation des médicaments vétérinaires (art. 31),
- la recherche et l'acquisition des données scientifiques (art. 33) ainsi que l'appréciation toxicologique et épidémiologique des additifs, des composants et des substances étrangères (art. 8); étant donné que l'on crée toujours plus de substances chimiques et qu'il faut s'attendre à tout moment à les retrouver dans les denrées alimentaires, il est indispensable de rassembler, au sujet de ces substances, un certain nombre de données dont une partie doit être recherchée par les «moyens du bord»,
- l'information et la coordination des informations (art. 10, 35 et 43),
- la coordination de l'exécution par les cantons, les analyses générales et les essais collectifs (art. 35),
- le contrôle des denrées alimentaires dans l'armée (art. 34),
- la révision du droit au niveau des ordonnances et leur restructuration conformément à la nouvelle loi sur les denrées alimentaires,
- le contrôle des fourrages, étendu à ceux dont le mélange est effectué par l'utilisateur (art. 60, ch. 3).

Pour pouvoir assumer ces tâches, dont certaines sont nouvelles et d'autres une extension de celles qui leur incombait déjà, les services compétents de la Confédération ont besoin en premier lieu de personnel supplémentaire. A l'heure actuelle, le nombre des unités de personnel supplémentaire dont ils ont besoin n'est pas encore déterminé. Il faut cependant compter que six à dix nouveaux postes seront nécessaires, dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires et des fourrages selon l'article 70 de la loi sur l'agriculture, ce qui représente un montant annuel d'environ 1 million de francs par année. Le moment venu, le Conseil fédéral demandera ces unités de personnel aux Chambres fédérales, pour autant que le besoin en personnel ne puisse pas être couvert à l'intérieur de l'administration.

## **32      Au niveau des cantons et des communes**

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires ne donne en principe pas de nouvelles tâches aux cantons. Ceux-ci continueront à définir la densité et les points essentiels des contrôles, mais les autorités fédérales pourront intervenir à des fins de coordination et prescrire des mesures. Les cantons disposent déjà d'un appareil de contrôle et de laboratoires bien développés. L'extension du champ d'application de la législation sur les denrées alimentaires à la production agricole entraînera certaines dépenses supplémentaires pour les contrôles dans ce domaine. Il faut s'attendre à davantage de contrôles analytiques de la viande aux points de vente et lors de l'inspection des viandes.

Dans les laboratoires, il faudra engager des spécialistes et acquérir des appareils pour effectuer les nouveaux travaux d'analyse. Les cantons devront nommer des inspecteurs des viandes en tant qu'organes cantonaux de contrôle. Pour surveiller la production agricole, notamment les engrais, il faudra pouvoir faire appel au personnel et aux infrastructures disponibles, par exemple aux vétérinaires officiels selon la législation sur les épizooties.

Dans le cadre de l'organisation mise en place par chaque canton, ce sont les communes qui devront continuer à engager et à rémunérer les contrôleurs des denrées alimentaires et les contrôleurs des viandes. Il est possible en l'occurrence d'organiser cette tâche par district ou au niveau cantonal afin d'engager davantage d'agents à plein temps.

### 33      **Autres effets**

L'application de la législation sur les denrées alimentaires *dans le domaine de la production agricole* implique que les autorités fédérales, lorsqu'elles délivrent des autorisations concernant l'utilisation de matières auxiliaires dans l'agriculture, se réfèrent à des critères de police des denrées alimentaires et que l'agriculteur, lorsqu'il utilise ces matières auxiliaires dans son exploitation, ait en vue le produit final de son activité, c'est-à-dire la denrée alimentaire. L'agriculteur a ainsi la garantie que son produit final pourra franchir sans problèmes l'obstacle du contrôle des denrées alimentaires. Il ne devra toutefois pas craindre de voir les contrôleurs visiter à maintes reprises son exploitation; les contrôles serviront en premier lieu à déceler les abus, supposés ou réels, et à les élucider. Les agriculteurs qui mènent leur exploitation avec soin et en étant conscients de leurs responsabilités – et ils sont sans doute la grande majorité – ont tout à gagner par ces contrôles qui renforcent la confiance de la population à l'égard de leurs produits.

Les milieux qui s'occupent de la *fabrication*, de l'*importation*, du *traitement* et de la *distribution* de denrées alimentaires et d'autres objets usuels doivent continuer à assumer dans une très large mesure leurs responsabilités personnelles (art. 22). C'est à cette condition seulement qu'il est possible, au moyen d'une organisation publique à peu près du même ordre de grandeur que jusqu'ici et effectuant ses contrôles par sondages, de garantir la conformité des denrées alimentaires et d'autres objets usuels aux exigences légales. D'ailleurs, la nouvelle loi sur les denrées alimentaires offre davantage de garanties quant à son exécution correcte et uniforme dans les cantons. Le renforcement du rôle dirigeant des autorités fédérales devrait aussi être à l'avantage des cantons, car il crée des conditions propices pour pouvoir désormais maîtriser à temps des événements qui affectent l'ensemble du pays et qui ont des effets négatifs sur les ventes. Les principes matériels relatifs au commerce des denrées alimentaires ainsi qu'aux exigences auxquelles celles-ci doivent répondre auront pour effet de clarifier le futur droit au niveau des ordonnances et offriront aux fabricants, aux importateurs, aux distributeurs et aux vendeurs, des critères d'appréciation personnelle pour la production et le contrôle personnel des denrées alimentaires.

Les *consommateurs* peuvent attendre de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires une protection optimale de leur santé conformément aux principes scientifiques reconnus. Des informations aisément compréhensibles et importantes du point de vue physiologique permettront aux consommateurs attentifs de décider en connaissance de cause et de choisir judicieusement les denrées alimentaires en fonction des besoins qui sont les leurs.

Le renforcement de la coordination du contrôle des denrées alimentaires est pour les consommateurs une garantie: il permettra d'empêcher des abus ou, tout au moins, de les déceler à temps.

#### **4 Programme de la législation**

Ce projet figure parmi les grandes options du programme de la législation 1987 – 1991 (FF 1988 I 353, ch. 2.32).

#### **5 Rapport avec le droit international**

Parallèlement aux divers Etats qui traitent cette matière dans le cadre de leur droit national, les organisations et institutions suivantes s'intéressent de diverse manière aux problèmes que pose le droit sur les denrées alimentaires:

- la Communauté européenne (CE),
- le Conseil de l'Europe,
- la commission mixte FAO/OMS<sup>101</sup> du Codex alimentarius,
- l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT),
- la Commission Economique pour l'Europe de l'Organisation des Nations-Unies (CEE/ONU).

#### **51 Comparaison avec les réglementations d'autres pays**

La *législation traditionnelle en matière de denrées alimentaires* que connaît l'Europe centrale est caractérisée par les principes suivants:

- la *protection de la santé* et la *protection contre la tromperie* sont réglées conjointement,
- la *pureté des produits exigée* pour une recette oblige les fabricants à utiliser des ingrédients et des additifs en quantité aussi faible que possible,
- les *interdictions et valeurs limites* concernant les substances étrangères excluent en principe la présence de ces substances en quantités dangereuses pour la santé dans les denrées alimentaires,
- la *denrée alimentaire* n'est pas *définie de manière détaillée*, le point de départ étant toujours la composition usuelle dans le commerce, le juge devant trancher en cas de litige,
- *certaines interdictions* constituent des freins pour se protéger contre des risques particulièrement critiques.

A cet égard, l'optique est souvent différente suivant les particularités régionales typiques.

La loi *suisse* sur les denrées alimentaires vise la protection de la santé et la protection contre la tromperie. Elle ne restreint la liberté du commerce et de l'industrie que dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour atteindre ce but. Il n'y a pas de base pour prendre des mesures et établir des règles justifiées par des raisons d'ordre économique (cf. ch. 211).

Cette législation est largement fondée sur le principe positif, c'est-à-dire que seuls sont permis les denrées alimentaires et les additifs qui sont formellement autorisés (cf. ch. 22 du message, art. 6 et 8). Les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires sont en principe déterminées sur la base de critères scientifiques (cf. ch. 22 du message, art. 8). Mais il faut toutefois relever que, dans la mesure où la technique de production le permet, on fixe également des valeurs limites plus sévères que ne l'exigerait la protection de la santé, évaluées selon de purs critères scientifiques. Le contrôle des denrées alimentaires permet ainsi tout autant de prendre des mesures prophylactiques que d'analyser les produits finis.

En *République fédérale d'Allemagne* et en *France*, le principe positif est strictement appliqué comme en Suisse; tout ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit.

En *Grande-Bretagne* et dans les Etats du Commonwealth, le législateur accorde une grande liberté aux producteurs. Là où cela s'impose, la protection est garantie par des interdictions ponctuelles. En tant que membre de la CEE, la Grande-Bretagne appliquera d'une manière accrue les dispositions de la CEE harmonisées en la matière.

Les *Etats-Unis d'Amérique* se fondent sur une toxicologie scientifique stricte (ils ne connaissent dès lors pas d'interdiction d'hormones par exemple) et leurs prescriptions matérielles sont par ailleurs libérales. En revanche, les prescriptions sur la désignation des produits sont très sévères. Les contrôles opérés pendant la production par des analyses d'ensemble sont organisés systématiquement selon des points de vue statistiques. Le contrôle du produit fini est plutôt large.

## 52 CE

Les pays de la CE connaissent en principe des législations autonomes régissant la santé et la protection des consommateurs. Il en ira de même à l'avenir. On voit cependant de plus en plus de domaines harmonisés par le biais de directives<sup>102)</sup> du conseil des ministres des communautés européennes qui sont impératives pour les Etats membres de la CE. L'intégration en vue du marché unique européen d'après 1992<sup>103)</sup> s'opérera sur deux plans: en premier lieu par une libéralisation accrue du commerce transfrontalier, la négociabilité des marchandises étant reconnue réciproquement et ce en dépit du fait que le pays de destination connaisse des normes différentes (*principe de l'origine*); en second lieu par une *harmonisation* complète ou partielle des normes dans le domaine matériel par le biais d'ordonnances et de directives. Le processus d'intégration est en constante évolution, de nouveaux domaines<sup>104)</sup> étant sans cesse englobés dans l'harmonisation. Les dispositions déterminantes du Traité de la CEE accordent au Conseil des ministres la compétence d'embrasser l'ensemble du domaine réglementé par la législation sur les denrées alimentaires.

Tant que l'harmonisation n'est pas réalisée, les restrictions apportées par l'*interdiction des discriminations* et le *principe de la proportionnalité* constituent la base fondamentale devant permettre de trouver des solutions à toutes les entraves aux échanges commerciaux.

Le principe de la proportionnalité ne permet par exemple pas d'exiger que la marchandise importée, conforme aux dispositions du pays d'origine, doive porter une nouvelle désignation correspondant aux prescriptions du pays importateur, si un étiquetage donne des informations sur les différences que connaît le produit par rapport aux exigences du droit national. Les Etats de la CE ne peuvent également, tant qu'il n'y a pas d'harmonisation sur ce point, interdire l'introduction d'additifs dans la fabrication de denrées alimentaires que dans la mesure où le principe de la proportionnalité est respecté. A cet égard, ils doivent spécifier les dangers pour la santé<sup>105</sup>) et tenir compte, d'autre part, des impératifs d'utilisation des fabricants et des consommateurs dans le pays d'origine (besoins de la technologie en matière de denrées alimentaires, de l'alimentation, de l'économie ainsi que besoins organoleptiques et psychologiques concernant les colorants et les arômes).

Le principe de la proportionnalité est également applicable à l'autorisation d'importer. Selon ce principe, des procédures de permis d'importer ne peuvent pas être prévues lorsqu'il s'agit de produits qui ne présentent manifestement aucun danger pour la santé. Les autorisations d'importer doivent être en outre accordées avec une validité générale, ce qui a pour conséquence que le même produit peut être par la suite importé sans autres formalités, qu'il soit introduit dans le pays par le même ou par un autre importateur.

Selon le droit en vigueur et, dans une mesure accrue, selon le droit de la CE qui se prépare, les contrôles à la frontière doivent se limiter à ce qui est absolument indispensable.

S'agissant de la Suisse, on se demande avant tout comment il faudra traiter les demandes d'autorisation de denrées alimentaires qui satisfont aux directives de la CE. La loi sur les denrées alimentaires émet des règles sous forme de principes et est ainsi conçue que des développements futurs tomberont également sous le coup de la loi. Le problème se situe ainsi au niveau des ordonnances. Avant leur adoption, il s'agira d'examiner si elles sont compatibles quant à leur contenu et à leurs effets, en particulier avec le droit des CE. Les prescriptions qui ne pourront pas satisfaire à cette exigence devront être justifiées par des motifs objectifs. Les dispositions actuelles sont fort divergentes l'une de l'autre, même si cela est rarement le cas sur les questions de principe. La loi actuelle sur les denrées alimentaires et celle qui est proposée partent de l'idée que les mêmes dispositions sont en principe applicables aux denrées alimentaires et aux objets usuels importés et fabriqués en Suisse.

Les producteurs suisses qui veulent exporter des denrées alimentaires dans la CE devront se conformer aux prescriptions déterminantes dans le pays de destination, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui.

Le Codex alimentarius<sup>106</sup> fixe sous forme de standards (17 volumes actuellement) les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires et des règles pour leur fabrication. Il est édité par une commission formée de représentants de la FAO et l'OMS. Le travail est préparé par de nombreuses sous-commissions dans lesquelles sont représentés différentes spécialités, les diverses régions du monde, des délégués de pays ainsi que les milieux économiques.

Le Codex se préoccupe de la protection de la santé et de la protection contre la tromperie et vise à promouvoir un commerce international dénué de toute restriction en éliminant les obstacles techniques au commerce. Il contient des normes qui concernent aussi bien la qualité que le commerce.

Les pays sont régulièrement invités à déclarer s'ils appliquent ces normes, les rejettent ou les acceptent partiellement.

Les dispositions de l'ordonnance sur les denrées alimentaires sont en principe conformes au Codex. Avant d'édicter ou de modifier une prescription, on examine toujours quelle est la norme du Codex ou quelle est la teneur des directives de la CE en la matière. La Suisse a repris diverses normes du Codex en y apportant des restrictions. On n'a toutefois jamais repris telle quelle une norme du Codex pour en faire une disposition de l'ordonnance, les prescriptions et structures déjà existantes ayant toujours nécessité des adaptations. Il conviendra dorénavant, lorsqu'il s'agira d'édicter des dispositions d'exécution par voie d'ordonnances, de veiller à éviter, dans une mesure accrue, des différences qui ne sont objectivement pas nécessaires.

Comme il est d'usage que les Etats dotés d'un contrôle bien structuré des denrées alimentaires reprennent les normes du Codex en y apportant des dérogations plus ou moins importantes, le Codex n'a jusqu'ici pas réussi à atteindre son but d'éliminer dans une large mesure les entraves aux échanges commerciaux. Les pays exportateurs doivent toujours s'informer avec précision des prescriptions nationales en vigueur dans chaque pays.

## 54 Conseil de l'Europe, ONU, GATT, AELE

Dans le cadre du *Conseil de l'Europe*, des groupes de travail permanents comprenant des représentants des Etats membres étudient les divers domaines spécialisés et édictent des recommandations. Ces groupes de travail constituent un point de liaison important puisque les représentants de la Confédération y ont la possibilité d'échanger leurs avis sur la même branche avec d'autres pays. Les travaux se concentrent sur des thèmes spécifiques à l'Europe et qui n'ont pas été traités d'une manière exhaustive par le Codex alimentarius (p. ex. produits polluant l'environnement, matériaux d'emballage, cosmétiques). La commission économique européenne (CEE/ONU), dont sont également membres les pays de l'Europe de l'Est, tente également d'éliminer des barrières commerciales. Elle se préoccupe avant tout d'édicter des normes applicables aux produits bruts facilement périssables tels que les légumes, les fruits, la volaille et les œufs. Dans le cadre de l'Accord sur les transports des denrées périssables (ATP), on a par

exemple fixé des températures uniformes pour les transports. Dans des domaines partiels, elle travaille en collaboration avec le Codex alimentarius.

Le GATT est un véritable traité commercial qui a pour but de garantir le mieux possible la libre circulation des marchandises. Dans le contexte des denrées alimentaires, l'Accord du 12 avril 1979<sup>107)</sup> relatif aux obstacles techniques au commerce a notamment de l'importance. Un principe fondamental prescrit que le produit en tant que tel doit être apprécié lors de l'importation et non le procédé de fabrication utilisé dans le pays d'origine.

Dans le cadre de l'AELE, chaque pays a ses propres règles pour ce qui concerne le droit régissant les denrées alimentaires. Les prescriptions y relatives doivent faire l'objet d'une notification<sup>108)</sup>. Divers entretiens ont déjà eu lieu entre experts avec la commission de la CE en vue de 1992.

## 6 Constitutionnalité

La loi sur les denrées alimentaires se fonde sur l'article 69<sup>bis</sup> cst.. Cette disposition confère à la Confédération la compétence de régler de manière générale le commerce des denrées alimentaires et d'édicter des prescriptions relatives aux objets usuels et aux biens de consommation qui peuvent présenter des dangers pour la santé des consommateurs.

La notion de *commerce* ne recouvre pas seulement le traitement et la vente; elle comprend également, depuis toujours, la fabrication ainsi que l'importation et l'exportation des denrées alimentaires. Si la nouvelle loi, désormais, inclut aussi expressément la production agricole, elle s'en tient à la compétence et à la responsabilité que la constitution attribue actuellement à la Confédération dans ce domaine.

Dans le domaine des denrées alimentaires, le législateur peut arrêter non seulement des dispositions visant à protéger la santé des consommateurs, mais également des dispositions protégeant ceux-ci contre la *tromperie*. La loi sur les denrées alimentaires a été la première loi fédérale visant à protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires de mauvaise qualité et contre la concurrence déloyale. Maintenant que la Confédération peut, en vertu de l'article 31<sup>sexies</sup> cst., régler de manière générale la protection contre la tromperie dans le cadre de la protection des consommateurs, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de régler plutôt cette protection contre la tromperie en matière de denrées alimentaires dans une loi sur la protection des consommateurs. Toutefois, cela ne serait pas judicieux pour les raisons suivantes:

- La protection contre la tromperie en matière de denrées alimentaires est étroitement liée à la protection de la santé. C'est notamment pour protéger la santé de la population qu'il existe des prescriptions relatives aux dénominations des denrées alimentaires. L'obligation de désigner les denrées alimentaires a donc pour but aussi bien de protéger la santé des consommateurs que de protéger ceux-ci contre la tromperie.
- La protection contre la tromperie dans le domaine des denrées alimentaires a été assurée jusqu'à maintenant par les organes expérimentés du contrôle des

denrées alimentaires. Il serait peu judicieux de confier cette tâche à une nouvelle organisation qui serait chargée de l'exécution sans avoir été familiarisée avec les tâches traditionnelles du contrôle des denrées alimentaires.

- La protection contre la tromperie est une protection de la confiance. Toutefois, la confiance publique dans la qualité des denrées alimentaires ne peut être maintenue que si la santé de la population n'est pas mise en danger par les denrées alimentaires.
- La législation suisse s'écarterait, sur un point essentiel, de celles des pays voisins et des normes établies par les organisations internationales qui règlent la protection contre la tromperie et la protection de la santé dans le cadre des dispositions relatives aux denrées alimentaires.

Si le législateur peut faire en sorte que la protection contre la tromperie s'étende aux denrées alimentaires, il ne peut toutefois pas, en vertu de l'article 69<sup>bis</sup> cst., en faire autant pour les *objets usuels*. Dans le domaine des objets usuels, la législation se limite donc à la protection de la santé.

La constitution ne définit pas quels sont les objets qui appartiennent à la catégorie des objets usuels et des biens de consommation. Mais la loi ne veut viser que des objets qui ont un lien étroit avec des denrées alimentaires, c'est-à-dire ceux:

- qui entrent en contact avec le corps humain (textiles, cosmétiques), qui entrent en contact avec les muqueuses (vaisselle) ou peuvent entrer en contact avec elles (jouets);
- qui sont utilisés pour l'emballage de denrées alimentaires;
- qui sont utilisés dans le ménage et alors qu'aucune autre législation ne peut protéger contre les risques qu'ils présentent pour le consommateur (allumettes, bougies, etc.).

L'article 69<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., règle l'*exécution* en statuant que celle-ci incombe à la Confédération en ce qui concerne les douanes, mais aux cantons pour ce qui est de l'intérieur du pays. Le législateur est lié par cette répartition des tâches. La loi part du principe que l'exécution inclut toutes les mesures et les décisions qui sont prises directement à l'égard du citoyen. Un organe de la Confédération ne serait donc pas habilité à arrêter, à l'intérieur du pays, des dispositions exécutoires s'appliquant directement au citoyen. Le Conseil fédéral a toutefois le pouvoir, en vertu de son droit de surveillance (art. 102, ch. 2, cst.), de contrôler l'activité des cantons, d'assurer la coordination de l'exécution en émettant des prescriptions et en donnant des instructions aux cantons et de veiller, dans certains cas, à l'application des dispositions de la loi par les organes cantonaux d'exécution. Cette influence exercée sur la souveraineté cantonale en matière d'exécution concerne une matière qui est entièrement réglementée sur le fond par le législateur fédéral. La nécessité d'intervenir a été révélée par des événements récents. L'influence plus accentuée est toutefois limitée aux situations extraordinaires. Les compétences élargies de la Confédération sont dès lors conformes au principe de la proportionnalité et à la constitution<sup>109)</sup>.

La base constitutionnelle essentielle de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires est l'article 69<sup>bis</sup> cst.. Dans ce cadre, le législateur se limite à la protection des consommateurs et s'abstient de toute mesure de politique économique. La loi sur les denrées alimentaires est donc une loi de police dans le sens classique du terme.

Il est pourtant évident qu'elle ne se fonde pas uniquement sur l'article 69<sup>bis</sup>, mais également sur d'autres dispositions de la constitution, à savoir celles relatives à la prohibition de l'absinthe (art. 32<sup>ter</sup>), à la modification de la loi sur l'agriculture (art. 31<sup>bis</sup>), à la modification du CO en ce qui concerne le pesage des animaux abattus (art. 64), à la recherche des bases scientifiques (art. 27<sup>sexies</sup>) et aux dispositions pénales (art. 64<sup>bis</sup>).

32703

- 1) V. Aebi, «Was erwartet der Konsument von der Lebensmittelkontrolle», dans: «Die Lebensmittelkontrolle in der Schweiz», Chemische Rundschau, Berne 1984, p. 13.
- 2) RS 4 475; RO 1979 1758, 1985 1992; RS 817.0
- 3) V. message du Conseil fédéral du 8 mars 1895 à l'Assemblée fédérale concernant le droit de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires, des articles de ménage et des objets usuels pouvant mettre en danger la santé et la vie; FF 1895 II 198.
- 4) FF 1899 I 469
- 5) RO 22 301; RS 4 475
- 6) Art. 398, 2<sup>e</sup> al., let. f, du code pénal; RS 3 193; RS 311.0
- 7) V. FF 1978 I 1493; RO 1979 1758
- 8) V. FF 1981 III 705; RO 1985 1992
- 9) RO 1985 659
- 10) RS 4 687; RS 817.451
- 11) RS 4 711; RS 817.425
- 12) Ordonnance du 29 janvier 1909 concernant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RO 25 115) et ordonnance du 23 février 1926 concernant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RO 42 41).
- 13) Ordonnance du 29 janvier 1909 fixant les attributions techniques des inspecteurs cantonaux des denrées alimentaires et des experts locaux (RO 25 194) et ordonnance du 26 août 1938 sur le contrôle des viandes (RO 54 433).
- 14) Ordonnance du 26 mai 1936 sur les denrées alimentaires et les objets usuels; RS 817.02.
- 15) Ordonnance du 11 octobre 1957 sur le contrôle des viandes; RS 817.191.
- 16) «Le contrôle des denrées alimentaires; à titre d'exemple, les hormones dans la viande de veau»; FF 1981 III 964, 1982 II 110.
- 17) Modification du 9 juin 1987 de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RO 1987 820; v. également documentation pour la presse «Nouvelles attributions pour le contrôle des denrées alimentaires dans la Confédération» du 9 juin 1987.
- 18) V. art. 5, ch. 10, let. b, et art. 13, ch. 5, let. c et c<sup>bis</sup>, de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices; RS 172.010.14.
- 19) Les cantons AR, AI et GL n'ont pas de chimiste cantonal, mais des inspectorats des denrées alimentaires indépendants.
- 20) Composition de la commission:  
Prof. A. Nabholz, Berne, prof. E. Baumgartner, Berne, dr R. Ernst, Bâle, E. Frankhauser, Toffen, dr H. Fuhrmann, Olten, dr T. Gasche, Grenchen, dr H. Gerber, Zurich, N. Gerber, Grosshöchstetten, A. Goetschel, Bâle, prof. E. Hess, Zurich, R. Kilchenmann, Bâle, dr R. Känz, Berne, dr C. Minger, Berne, O. Mischler, Bâle, A. Neukomm, Berne, dr R. Raselli, Balsthal, dr R. Rüegg, Berne, dr Th. Schmidhofer, Tavel, dr P.-A. Schneider, Lausanne, A. Stahel, avocat, Berne, J. Studiger, Brugg, A. Stump, Lichtensteig, dr H. Tschannen, Berne, W. Zahnd, Berne, dr L. H. Zbinden, Berne.
- 21) Rapport final à l'intention du Département fédéral de l'économie publique.
- 22) Composition de la première commission d'experts:  
L. Cavelti, conseiller national, Coire, dr C. Minger, Berne, F. Schmuck, Berne, dr M. Straub, Berne, prof. J. von Ah, Berne, dr R. Känz, Berne, dr U. Frey, Berne, prof. E. Matthey, Berne, dr P. Hess, Aarau, E. Merk, Frauenfeld, dr H. Strauss, Liestal, dr R. Ernst, Bâle, B. Cloetta, Zurich, M. Friedli, Sonvilier, G. De Giorgi, Brugg, dr D. Stüssi, Berne, dr H.-U. Daeppe, Zoug, F. Jeanrichard, Vevey, M. Hodler, avocat, Berne, D. Kuster, Berne, dr H. Golden, Berne, F. Rigotti, Zurich, dr H. Hadorn, Bâle, A. Neukomm, Berne, M<sup>me</sup> F. Michel, Genève, M<sup>me</sup> M.-T. Wagenhäuser, Zurich, prof. G. Ritzel, Bâle, prof. B.-H. Blanc, Berne.

- 23) Composition de la seconde commission d'experts:  
 L. Cavelti, conseiller national, Coire, dr C. Minger, Berne, F. Schmuck, Berne, H.-R. Kuhn, avocat, Berne, prof. J. von Ah, Berne, prof. H. Keller, Berne, dr R. Könz, Berne (remplacé par dr S. Häsler, Berne), dr U. Frey, Berne, prof. E. Matthey, Berne, dr H. Strauss, Liestal, E. Merk, Frauenfeld (remplacé par F. Zeder, Steinhausen), dr P.-A. Schneider, Lausanne, B. Cloetta, Zurich, dr A. Achermann, Kriens, M. Friedli, Sonvilier, dr R. Ernst, Bâle, M. Ehrler, Brugg, A. Stump, Lichtensteig, O. Mischler, Bâle, F. Jeanrichard, Vevey, M. Hodler, avocat, Berne, J. Gattiker, Richterswil, dr H. Gölden, Berne, F. Rigotti, Zurich, dr H. Hadorn, Bâle, A. Neukomm, Berne, M<sup>me</sup> F. Michel, Genève, M<sup>me</sup> M.-T. Wagenhäuser, Zurich, prof. G. Ritzel, Bâle.
- 24) Le Conseil fédéral a donné mandat au Département fédéral de l'intérieur de préparer le projet de loi, en tenant compte des résultats de la consultation et de l'évolution et des événements survenus dans l'intervalle. Le projet devait
- a. réserver à la Confédération la compétence, par une action coordonnée, d'unifier l'exécution, d'empêcher la distribution de denrées alimentaires dangereuses pour la santé et d'assurer l'information de la population;
  - b. s'appliquer à la production agricole;
  - c. ne pas modifier autant que possible la souveraineté des cantons en matière d'organisation.
- 25) V. documentation remise à la presse le 12 novembre 1982.
- 26) «Zweiter Schweizerischer Ernährungsbericht», sous-commission scientifique de la Commission fédérale de l'alimentation, 1984, Editeur Huber, Berne.
- 27) V. Burckhardt, «Kommentar zur Bundesverfassung», ch. 3, concernant l'article 69<sup>bis</sup> cst..
- 28) V. Th. Fleiner-Gerster, «Wie soll man Gesetze schreiben? Leitfaden für die Redaktion normativer Texte», Berne 1985.
- 29) V. Publications de la Commission suisse des cartels, vol. 2/3 1986, Le contingentement de l'importation du bétail de boucherie et de la viande, ch. 644.1, p. 360 et ch. 646, p. 368.
- 30) V. «landwirtschaftliche Forschung in der Schweiz, Stand und Ziele, Beiheft 38, Reihe Wissenschaftspolitik 1988, Thesen» p. 83.
- 31) V. art. 13b de l'ordonnance sur les denrées alimentaires; RS 817.02.
- 32) V. art. 2, 1<sup>er</sup> al., let. a, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires; RS 817.02.
- 33) RS 916.443.11
- 34) V. ordonnance du 4 février 1955 sur les matières auxiliaires de l'agriculture (RS 916.051) et livre des aliments des animaux, du 14 octobre 1975 (RS 916.052).
- 35) V. ordonnance du 4 février 1955 sur les matières auxiliaires de l'agriculture (RS 916.051) ainsi que livre des engrais du 26 mai 1972 et livre des produits pour la protection des plantes, du 29 août 1977 (RS 916.052).
- 36) RS 916.051
- 37) Ordonnance du 27 février 1986 sur les substances étrangères et les composants des denrées alimentaires; RS 817.022.
- 38) Ordonnance du 20 janvier 1982 sur les additifs admis dans les denrées alimentaires; RS 817.521.
- 39) Ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1987 sur les exigences hygiéniques et microbiologiques relatives aux denrées alimentaires, objets usuels et biens de consommation; RS 817.024.
- 40) V. «Toxikologische-hygienische Beurteilung von Lebensmittelinhalts-und-zusatzstoffen sowie bedenkliche Verunreinigungen, Edition Paul Parey, Berlin et Hambourg, 19.
- 41) RS 814.01
- 42) V. FF 1907 I 267 ainsi que FF 1910 III 323 concernant la loi fédérale du 24 juin 1910 sur la prohibition de l'absinthe.
- 43) V. Kreitmaier H., 1951, Pharmazie 6:27.
- 44) V. ordonnance d'exécution du 20 août 1965 de la loi sur l'interdiction de l'absinthe; RS 817.451.1.

- 45) Loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale; RS 172.010.
- 46) P. ex. à partir d'une certaine quantité, la teneur en uréthane dans le kirsch devient, de façon inattendue dans ce sens, dangereuse pour la santé.
- 47) Loi du 21 juin 1932 sur l'alcool; RS 680.
- 48) V. notamment les pages 203 à 211 du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le droit de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires, des articles de ménage et des objets usuels pouvant mettre en danger la santé et la vie; FF 1895 II 198.
- 49) V. message du 7 mai 1986 à l'appui d'une loi fédérale visant à améliorer l'information des consommateurs; FF 1986 II 360 ss.
- 50) V. art. 13a de l'ordonnance sur les denrées alimentaires; RS 817.02.
- 51) V. ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1987 sur les exigences hygiéniques et bactériologiques relatives aux denrées alimentaires, objets usuels et biens de consommation; RS 817.024.
- 52) RS 817.023
- 53) V. arrêté fédéral du 14 décembre 1964 concernant le manuel suisse des denrées alimentaires; RO 1964 1177; RS 817.021.1.
- 54) V. art. 14, 4<sup>e</sup> al., de la loi du 21 mars 1986 sur les publications officielles; RS 170.512.
- 55) V. au sujet du code de bonne pratique de fabrication en rapport avec les additifs admis, ordonnance du 20 janvier 1982 sur les additifs; RS 817.521.
- 56) V. ordonnance du 4 juin 1984 sur le prélèvement d'échantillons de denrées alimentaires et d'objets usuels; RS 817.94.
- 57) En 1987, un total de 4,34 millions d'animaux ont été soumis au contrôle des viandes, dont 3,3 millions de porcs, 845 000 de l'espèce bovine, 177 000 moutons, 13 000 chèvres et 4800 chevaux. Ces chiffres correspondent à une quantité de viande de 485 600 tonnes au total, dont 284 300 t de viande de porc, 186 400 t de viande de bœuf et de veau, 9400 t de viande de mouton, 4200 t de viande de cheval et 1100 t de viande de chèvre. A cela s'ajoutent 68 000 t de viande de volaille, 45 300 t de poisson, 7800 t de crustacés et mollusques, 5500 t de viande de gibier, 4500 t de viande de lapin, soit 123 000 t au total qui ne sont pas soumises au contrôle des viandes.
- 58) V. Fritschi/Riedi, «Kommentar zu Artikel 45 der Eidgenössischen Fleischschauverordnung» du 11 octobre 1957, Huber & Co AG, Frauenfeld, 1960.
- 59) RS 916.443.11; OITE v. art. 15 à 24.
- 60) V. art. 61, 1<sup>er</sup> al., de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale; RS 172.010.
- 61) V. art. 3 à 9 de l'ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux; RS 916.443.11.
- 62) Convention intercantonale du 3 avril 1971 sur le contrôle des médicaments; RS 812.101.
- 63) V. rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 13 novembre 1981 «Le contrôle des denrées alimentaires; à titre d'exemple les hormones dans la viande de veau», ch. 37 (FF 1981 964) et avis du Conseil fédéral sur le rapport de la Commission de gestion, ch. 24 (FF 1982 110) ainsi que rapport de la Commission du Conseil national concernant ses inspections en 1986, ch. 241.1; FF 1987 II 727.
- 64) V. art. 30 de la loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme; RS 818.101.
- 65) V. art. 27 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1966 sur les épizooties; RS 916.40.
- 66) V. art. 5, ch. 10, let. a, et 13, ch. 5, let. c et c<sup>bis</sup>, de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices; RS 172.010.15.
- 67) V. Dietrich Schindler. «Die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Heerwesen», thèse de doctorat, Zurich 1916, p. 51.
- 68) RS 510.518; v. aussi arrêté du CF du 28 décembre 1950 concernant la protection des ouvrages utilitaires; RS 510.518.1.

- 69) V. art. 103, 2<sup>e</sup> al., cst., v. à ce sujet Ivo Hanggartner, «Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts», Zurich 1980, vol. I, paragraphe 11, III, p. 87.
- 70) V. Y. Hanggartner, *ibidem*, paragraphe 11, IV, p. 88 et Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, vol. I, ch. 787, p. 298.
- 71) V. U. Häfelin/W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2<sup>e</sup> édition Zurich 1988, paragraphe 13 III, p. 407.
- 72) Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC 51 n° 58.
- 73) Organisation mondiale de la santé.
- 74) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- 75) Directives du 3 juillet 1974 touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles; FF 1974 II 467.
- 76) V. message du 27 mai 1988 relatif à un second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ch. 123,3 et annexe 1; FF 1988 II 1293.
- 77) RS 172.010
- 78) Décision préliminaire par arrêté du Conseil fédéral du 20 avril 1988.
- 79) RS 817.932; RO 4 729
- 80) V. art. 3, ch. 1, de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties (RS 916.40) et art. 3 de l'ordonnance du 15 décembre 1967 sur les épizooties (RS 916.401).
- 81) Règlement du Service fédéral de la santé publique du 1<sup>er</sup> août 1972 concernant les experts locaux du contrôle des champignons (RS 817.315); ordonnance du 27 septembre 1919 concernant les chimistes pour l'analyse des denrées alimentaires (RS 817.92); ordonnance du 24 mai 1966 concernant les inspecteurs cantonaux et municipaux des denrées alimentaires (RS 817.93); règlement du Département fédéral de l'intérieur du 25 mai 1966 concernant les taxes d'examen pour les inspecteurs des denrées alimentaires ainsi que l'indemnisation des experts-examineurs et des instructeurs pour les cours de perfectionnement (RS 817.931).
- 82) RS 172.221.10
- 83) V. message du 28 septembre 1981 relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ch. 4.06 et annexe 6; FF 1981 III 705, ainsi que 1984 II 15, 1985 I 1531.
- 84) V. art. 19 de l'ordonnance du 30 octobre 1985 concernant les émoluments perçus par l'Office vétérinaire fédéral; RS 916.472.
- 85) V. art. 41 de l'ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux; RS 916.443.11.
- 86) V. art. 15, let. b, de l'ordonnance du 30 octobre 1985 concernant les émoluments perçus par l'Office vétérinaire fédéral; RS 916.472.
- 87) V. art. 53 à 59a; RS 817.911.
- 88) RS 4 658; RS 817.451
- 89) RS 313.0
- 90) RS 312.0
- 91) V. art. 9, ainsi que 20 et 21, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif; RS 313.0.
- 92) V. art. 21, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages; RS 922.0.
- 93) V. message relatif à un second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ch. 45, art. 21 du projet de loi sur la pêche; FF 1988 II 1293.
- 94) V. art. 36, 38 et 41 de l'ordonnance du 20 avril 1988 concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits animaux; RS 916.443.11.

- 95) V. art. 9 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif; RS 313.0.
- 96) V. e.a. Fritz Gygi, «Bundesverwaltungsrechtspflege», Berne 1979, p. 27; Peter Saladin. «Das Verwaltungsverfahren des Bundes», Berne 1979, nota 19.221 p. 165.
- 97) RS 172.021
- 98) RS 173.110
- 99) RS 170.32, v. notamment art. 3.
- 100) V. art. 4 de l'ordonnance du 4 février 1955 sur les matières auxiliaires; RS 916.051.
- 101) FAO = Organisation des nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; OMS = Organisation mondiale de la santé.
- 102) Actuellement, les secteurs ci-après font notamment l'objet de directives:
1. étiquetage général des denrées alimentaires;
  2. substances colorantes;
  3. agents de conservation;
  4. antioxydants;
  5. émulseurs, stabilisateurs, épaississants et gélifiants;
  6. objets de nécessité;
  7. aliments diététiques;
  8. cacao et chocolat;
  9. sortes de sucre;
  10. miel;
  11. jus de fruits et produits analogues;
  12. confitures, gelées, marmelades;
  13. produits laitiers de longue conservation;
  14. caséine, caséinates;
  15. extraits de café, extraits de chicorée;
  16. eaux minérales naturelles;
  17. viande et produits à base de viande.
- 103) V. rapport du 24 août 1988 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne.
- 104) Pour le moment, les quatre directives ci-après ayant trait aux denrées alimentaires sont en discussion:
1. jus de fruits;
  2. uniformisation des règles nationales sur l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires, et leur publication;
  3. prescriptions sur les aliments spéciaux (p. ex. pour diabétiques);
  4. produits de transformation des fruits (marmelades, confiture, etc.).
- 105) Le cas dit «de la bière» (jugement de la Cour européenne du 12 mars 1987) relève ici quatre aspects:
1. les résultats de la recherche scientifique internationale;
  2. les résultats des travaux du Comité scientifique de la Communauté pour les denrées alimentaires;
  3. Codex alimentarius;
  4. les habitudes alimentaires dans le pays importateur.
- 106) V. Introducing Codex alimentarius, brochure du secrétariat de la Commission, Rome 1987.
- 107) RS 0.632.231.41
- 108) V. message du 30 mars 1988 concernant l'introduction d'une procédure de notification des projets de règles techniques dans la Convention instituant l'AELE.
- 109) V. au sujet des critères des ingérences du droit fédéral dans le pouvoir d'exécution des cantons: B. Knapp, Le fédéralisme, RSJ 1984 II p. 347 s.

# Loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDA)

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu les articles 32<sup>ter</sup> et 69<sup>bis</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 30 janvier 1989<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## Chapitre premier: But et champ d'application

### Article premier But

La présente loi a pour but:

- a. De protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger;
- b. D'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène;
- c. De protéger les consommateurs contre les tromperies en rapport avec les denrées alimentaires.

### Art. 2 Champ d'application

<sup>1</sup> La présente loi s'applique

- a. A la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport et à la distribution des denrées alimentaires et objets usuels;
- b. A la désignation des denrées alimentaires et objets usuels ainsi qu'à la réclame y relative;
- c. A l'importation, au transit et à l'exportation des denrées alimentaires et objets usuels.

<sup>2</sup> Elle s'applique à la production agricole, dans la mesure où celle-ci est destinée à la fabrication de denrées alimentaires.

<sup>3</sup> La présente loi ne s'applique pas aux

- a. Denrées alimentaires et objets usuels destinés à l'usage personnel; l'interdiction de l'absinthe est réservée;
- b. Substances et produits soumis à la législation sur les médicaments.

### Art. 3 Définitions

<sup>1</sup> Les denrées alimentaires sont des produits nutritifs ou d'agrément.

<sup>1)</sup> FF 1989 I 849

<sup>2</sup> Les produits nutritifs sont des produits destinés à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain, qui ne sont pas prônés comme médicaments.

<sup>3</sup> Les produits d'agrément sont les boissons alcooliques, ainsi que les articles de tabac et les articles pour fumeurs.

<sup>4</sup> Les ingrédients sont des denrées alimentaires ajoutées à d'autres, ou qui composent une denrée alimentaire.

<sup>5</sup> Les objets usuels et biens de consommation (objets usuels) auxquels s'applique la présente loi sont les suivants:

- a. Objets en rapport avec la fabrication, l'utilisation ou l'emballage des denrées alimentaires (p. ex. appareils, vaisselle ou matériel d'emballage);
- b. Produits de soins corporels et cosmétiques, ainsi qu'objets qui, par l'emploi auquel ils sont destinés, entrent en contact avec les muqueuses de la bouche;
- c. Vêtements, textiles et autres objets (p. ex. bracelets de montre, perruques et bijoux) qui, par l'emploi auquel ils sont destinés, entrent en contact avec le corps;
- d. Objets destinés à l'usage des enfants (p. ex. jouets, matériel didactique, couleurs pour la peinture et ustensiles de dessin);
- e. Bougies, allumettes, briquets et articles de farces et attrappes;
- f. Objets destinés à l'aménagement et à l'habillage des appartements.

<sup>6</sup> Les composants sont les substances naturellement présentes dans une denrée alimentaire déterminée.

<sup>7</sup> Les additifs sont des substances utilisées dans la fabrication des denrées alimentaires pour obtenir des qualités ou des effets déterminés.

<sup>8</sup> Les substances étrangères sont des substances indésirables qui n'entrent pas naturellement dans la composition d'une denrée alimentaire (telles que résidus, impuretés, produits du métabolisme microbien, radionucléides).

## **Chapitre 2: Denrées alimentaires et objets usuels**

### **Section 1: Dispositions générales**

#### **Art. 4 Principe**

<sup>1</sup> Les denrées alimentaires, les additifs et les objets usuels qui ne satisfont pas aux exigences, notamment ceux qui dépassent les valeurs limites et les valeurs de tolérance, fixées par la présente loi et ses dispositions d'exécution, ne doivent pas être utilisés ni distribués au consommateur, ou alors seulement assortis de charges.

<sup>2</sup> Pour les denrées alimentaires destinées exclusivement à l'exportation, la réglementation du pays de destination est applicable, pour autant que le Conseil fédéral n'en dispose autrement.

#### **Art. 5 Produits de base**

<sup>1</sup> Les animaux, les plantes, les minéraux et l'eau de boisson utilisés pour la

fabrication de denrées alimentaires, ou comme denrées alimentaires, doivent être d'une qualité telle que les denrées alimentaires qui en résultent ne mettront pas la santé de l'homme en danger, ni ne donneront lieu à tromperie.

<sup>2</sup> Les éléments d'appréciation sont les suivants:

- a. Pour les animaux: affouragement et soins;
- b. Pour les plantes: sélection, culture, fumure et protection phytosanitaire;
- c. Pour les minéraux: production et composition;
- d. Pour l'eau de boisson: composition et traitement.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut admettre d'autres produits de base.

#### **Art. 6** Denrées alimentaires admises

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe les sortes de denrées alimentaires admises; il les définit et peut régler les exigences auxquelles elles doivent satisfaire; il en fixe la dénomination spécifique.

<sup>2</sup> L'office fédéral compétent peut autoriser provisoirement des denrées alimentaires que le Conseil fédéral n'a pas encore admises, et fixer une dénomination spécifique.

<sup>3</sup> L'office fédéral compétent publie périodiquement une liste des denrées alimentaires admises par autorisation particulière.

<sup>4</sup> La dénomination spécifique doit caractériser la denrée alimentaire et

- a. Correspondre à sa nature ainsi qu'aux matières premières utilisées pour sa fabrication;
- b. Être compréhensible et ne pas pouvoir être confondue;
- c. Tenir compte de l'attente justifiée du consommateur.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral règle l'admission des denrées alimentaires destinées aux personnes ayant besoin, pour des raisons de santé, d'une nourriture spéciale.

#### **Art. 7** Procédés de fabrication

Le Conseil fédéral peut restreindre ou interdire l'emploi de matières auxiliaires de l'agriculture (art. 70 et 71 de la loi sur l'agriculture<sup>1)</sup>) de médicaments vétérinaires et de certains procédés de production agricole ainsi que de procédés physiques, chimiques, microbiologiques ou de génie génétique pour la fabrication ou le traitement des denrées alimentaires, lorsque

- a. Il en résulte des denrées alimentaires pouvant mettre la santé en danger;
- b. On ignore si leur emploi peut donner lieu à des denrées alimentaires pouvant mettre la santé en danger, ou
- c. Ces substances ou procédés ne sont pas nécessaires à la fabrication.

<sup>1)</sup> RS 910.1

### **Art. 8 Valeurs limites et valeurs de tolérance**

<sup>1</sup> Les denrées alimentaires ne peuvent contenir des composants, additifs, substances étrangères et micro-organismes (tels que bactéries, levures, champignons ou virus) que dans la mesure où ils ne mettent pas la santé en danger.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral, se fondant sur une appréciation toxicologique ou épidémiologique, fixe:

- a. Les additifs admissibles pour les différentes denrées alimentaires ainsi que leurs concentrations maximales (valeurs limites);
- b. Les concentrations maximales (valeurs limites) pour les substances étrangères et les composants;
- c. Les quantités maximales de micro-organismes (valeurs limites).

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut:

- a. Pour autant que cela soit techniquement possible, fixer les concentrations et les quantités maximales visées au 2<sup>e</sup> alinéa à un niveau plus bas que ne l'exigerait impérativement la protection de la santé (valeurs de tolérance);
- b. Interdire totalement pour les denrées alimentaires l'emploi de substances et organismes visés au 1<sup>er</sup> alinéa, lorsqu'ils ne sont pas nécessaires à la fabrication, au traitement ou à l'entreposage, ou qu'il n'existe pas de méthode appropriée pour les détecter.

### **Art. 9 Interdiction de l'absinthe**

Le Conseil fédéral détermine quelles boissons sont considérées comme absinthe ou imitations de l'absinthe.

### **Art. 10 Information du public**

<sup>1</sup> La Confédération veille à ce que le public soit dûment informé des connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de nutrition, utiles notamment à la prévention des maladies et à la protection de la santé, ainsi que des événements particuliers.

<sup>2</sup> Elle peut favoriser l'information et la recherche en matière de nutrition accomplies par d'autres institutions.

## **Section 2: Santé**

### **Art. 11 Produits nutritifs et d'agrément**

<sup>1</sup> Lors de leur emploi usuel, les produits nutritifs ne doivent pas mettre la santé en danger.

<sup>2</sup> Lors de leur emploi et consommation usuels, les produits d'agrément ne doivent pas mettre de façon directe ou inattendue la santé en danger.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut exceptionnellement soumettre aux dispositions concernant les produits d'agrément (2<sup>e</sup> al.), les produits nutritifs tout particulièrement

appréciés et consommés en petites quantités, lorsque l'exigence fixée au 1<sup>er</sup> alinéa ne peut pas être satisfaite.

#### **Art. 12 Objets usuels**

<sup>1</sup> Lors de leur emploi habituel ou présumé, les objets usuels ne doivent pas mettre la santé en danger.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut fixer des exigences auxquelles doivent satisfaire les objets usuels.

<sup>3</sup> Il peut notamment restreindre ou interdire l'emploi de certaines matières.

#### **Art. 13 Restrictions à la réclame**

Pour protéger la santé, notamment celle des jeunes gens, le Conseil fédéral peut restreindre la réclame en faveur des boissons alcooliques, des articles de tabac et des articles pour fumeurs.

### **Section 3: Manutention des denrées alimentaires**

#### **Art. 14 Hygiène**

<sup>1</sup> Celui qui fabrique, traite, entrepose, transporte ou distribue des denrées alimentaires, doit veiller à ce qu'elles:

- a. Soient entreposées dans des conditions d'ordre et de propreté;
- b. Soient entreposées, transportées ou distribuées de telle façon qu'elles ne puissent être altérées par des substances pouvant mettre la santé en danger;
- c. N'entrent en contact direct ou indirect qu'avec des récipients, du matériel d'emballage, des installations, des outils et autres objets semblables, propres et en bon état;
- d. Soient entreposées et transportées uniquement dans des locaux et des véhicules propres, suffisamment grands, et aménagés de façon à permettre un entreposage correct;
- e. Ne soient autant que possible pas altérés par des ravageurs et des parasites.

<sup>2</sup> Lorsqu'elles manipulent des denrées alimentaires, les personnes qui excrètent des agents pathogènes pouvant mettre en danger la santé des consommateurs doivent prendre des mesures de protection particulières.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives à l'hygiène à observer lors de la manutention des denrées alimentaires.

#### **Art. 15 Abattage**

<sup>1</sup> Les animaux ne doivent être abattus que dans des abattoirs autorisés.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle

- a. Les exceptions pour le gibier, le poisson et les abattages occasionnels;
- b. L'abattage des animaux malades, suspects de l'être et victimes d'accidents.

#### **Art. 16** Abattoirs

<sup>1</sup> Les abattoirs doivent être aménagés de manière adéquate, suffisamment grands et faciles à nettoyer.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les dimensions minimales ainsi que les locaux et les installations nécessaires.

<sup>3</sup> Les plans de construction et de transformation des grands abattoirs doivent être approuvés par la Confédération, ceux des autres abattoirs par le canton.

<sup>4</sup> Celui qui exploite un abattoir doit être en possession d'une autorisation délivrée par le canton.

### **Section 4: Tromperie sur les denrées alimentaires**

#### **Art. 17** Interdiction de la tromperie

<sup>1</sup> Les denrées alimentaires doivent répondre à l'attente justifiée du consommateur.

<sup>2</sup> Elles ne doivent notamment pas paraître avoir une valeur supérieure à leur qualité réelle.

<sup>3</sup> La qualité prônée, ainsi que toutes les autres indications sur la denrée alimentaire doivent correspondre aux faits.

#### **Art. 18** Imitation et confusion

<sup>1</sup> Les denrées alimentaires ne doivent pas être imitées à des fins de tromperie, ni fabriquées, traitées, distribuées, désignées ou prônées de manière propre à induire en erreur.

<sup>2</sup> Les marchandises qui ne sont pas des denrées alimentaires ne doivent pas être entreposées, distribuées, désignées ou offertes de manière à pouvoir être confondues avec des denrées alimentaires.

### **Section 5: Indications sur les denrées alimentaires**

#### **Art. 19** Obligation de renseigner et désignation

<sup>1</sup> Celui qui distribue des denrées alimentaires renseigne, sur demande, l'acquéreur sur leur dénomination spécifique et leur composition (ingrédients et additifs), ainsi que sur les autres indications prescrites par l'article 20.

<sup>2</sup> Celui qui distribue des denrées alimentaires préemballées doit apposer sur l'emballage des informations concernant la dénomination spécifique et la composition.

<sup>3</sup> La dénomination spécifique peut être accompagnée d'autres désignations, pour autant que celles-ci n'induisent pas les consommateurs en erreur.

<sup>4</sup> On peut renoncer à la dénomination spécifique, pour autant que la nature de la denrée alimentaire soit aisément reconnaissable.

#### **Art. 20 Désignation particulière**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral décide s'il y a lieu de fournir au consommateur des indications supplémentaires, notamment sur la conservabilité, le mode de conservation, la provenance (lieu, fabricant, importateur ou vendeur), le mode de production, le mode de préparation, les effets spéciaux, la mise en garde, ainsi que la valeur nutritive. Il peut édicter des prescriptions particulières concernant la désignation des mets prêts à être consommés figurant sur les cartes de menus.

<sup>2</sup> Il peut en sus édicter des prescriptions concernant la désignation des denrées alimentaires, pour protéger:

- a. La santé, notamment celle des personnes particulièrement exposées;
- b. Contre la tromperie, notamment dans les secteurs où les consommateurs peuvent très facilement être trompés du fait de la marchandise ou de la nature du commerce.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral règle la désignation des denrées alimentaires auxquelles ont été ajoutées des substances considérées comme vitales ou physiologiquement utiles (vitamines, oligo-éléments).

### **Chapitre 3: Contrôle des denrées alimentaires**

#### **Section 1: Devoirs de contrôle**

#### **Art. 21 Méthodes d'analyse**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral établit des recommandations sur la façon d'analyser et d'apprécier les denrées alimentaires, les additifs et les objets usuels, selon les données scientifiques et techniques les plus récentes.

<sup>2</sup> Il pourvoit à une publication séparée des recommandations (manuel des denrées alimentaires).

<sup>3</sup> Il peut, par voie d'ordonnance, déclarer comme ayant force obligatoire certaines parties du manuel des denrées alimentaires.

#### **Art. 22 Contrôle personnel**

<sup>1</sup> Celui qui fabrique, traite, distribue ou importe et exporte des denrées alimentaires, des additifs et des objets usuels, doit veiller, dans le cadre de son activité, à ce que les marchandises soient conformes aux exigences légales. Il est tenu de les analyser ou de les faire analyser, selon les règles d'une bonne pratique de fabrication.

<sup>2</sup> Le contrôle officiel ne le libère pas de l'obligation de contrôler lui-même.

<sup>3</sup> Les détenteurs d'animaux et les acquéreurs d'animaux de boucherie informent l'inspecteur ou le contrôleur des viandes si l'animal a eu des maladies avant l'abattage ou s'il a été traité avec des médicaments.

## Section 2: Contrôle

### Art. 23 Inspection et prélèvement d'échantillons

<sup>1</sup> Les organes de contrôle examinent les denrées alimentaires, les additifs, les objets usuels, les locaux, les installations, les véhicules, les procédés de fabrication, les animaux, les plantes, les minéraux et les terrains utilisés à des fins agricoles, ainsi que les conditions d'hygiène; le contrôle se fait en règle générale à l'improviste.

<sup>2</sup> Les organes de contrôle peuvent prélever des échantillons et consulter au besoin les bulletins de livraison, les recettes et les registres de contrôle.

<sup>3</sup> Dans l'accomplissement de leur tâche, ils ont accès, pendant les heures d'exploitation usuelles, aux biens-fonds, exploitations, locaux et véhicules.

### Art. 24 Droits et devoirs du fabricant et du commerçant

<sup>1</sup> Celui qui fabrique, traite, entrepose, distribue ou importe et exporte des denrées alimentaires, des additifs et des objets usuels doit seconder gratuitement les organes de contrôle dans l'accomplissement de leurs tâches et fournir les renseignements nécessaires.

<sup>2</sup> Celui qui fait l'abattage d'animaux, doit mettre gratuitement à disposition les locaux, les installations et le personnel auxiliaire appropriés pour l'inspection des viandes.

<sup>3</sup> L'intéressé a droit à la notification écrite du résultat; la notification lui sera remise ou à son représentant, sur les lieux du contrôle.

<sup>4</sup> Lorsqu'un échantillon n'est pas contesté, le propriétaire peut exiger le remboursement de sa valeur, s'il atteint au moins une valeur minimale fixée par le Conseil fédéral.

### Art. 25 Inspection des viandes

<sup>1</sup> Tout animal des espèces équine, bovine, ovine, caprine et porcine dont la viande sera utilisée comme produit nutritif, doit être contrôlé, avant et après l'abattage, par un inspecteur ou contrôleur des viandes.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle la procédure d'examen. Il peut soumettre d'autres espèces d'animaux à l'inspection des viandes et prévoir des exceptions pour la chasse.

<sup>3</sup> L'inspecteur ou contrôleur des viandes décide à quelles fins la viande peut être utilisée.

### **Art. 26** Contestations

<sup>1</sup> Par la contestation, les organes de contrôle constatent que des exigences légales ne sont pas remplies. Elle peut porter sur

- a. Les denrées alimentaires, les additifs ou les objets usuels;
- b. Les conditions d'hygiène;
- c. Les locaux, les installations ou les véhicules;
- d. Les procédés de fabrication;
- e. Les animaux, les plantes, les minéraux ou les terrains utilisés à des fins agricoles.

<sup>2</sup> Une contestation est prononcée notamment lorsque des valeurs limites ou des valeurs de tolérance sont dépassées.

<sup>3</sup> Les organes de contrôle notifient par écrit les contestations aux intéressés; le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions en matière d'inspection des viandes.

<sup>4</sup> Les organes de contrôle contestent les marchandises destinées à l'exportation, lorsqu'elles

- a. Sont manifestement dangereuses pour la santé;
- b. Ne sont pas conformes, autant que l'on puisse en juger, aux exigences du pays de destination.

<sup>5</sup> Les organes de contrôle peuvent contester des marchandises en transit, lorsqu'elles sont manifestement dangereuses pour la santé.

### **Section 3: Mesures**

#### **Art. 27** Marchandises contestées

<sup>1</sup> Les organes de contrôle décident si les marchandises contestées:

- a. Peuvent être utilisées avec ou sans charges;
- b. Doivent être éliminées par les intéressés, ou
- c. Doivent être séquestrées, rendues inoffensives et utilisées ou éliminées de façon inoffensive, aux frais des intéressés.

<sup>2</sup> Les organes de contrôle peuvent obliger les intéressés à élucider les causes des lacunes et à les en informer.

<sup>3</sup> Lorsqu'une valeur limite est dépassée, les organes de contrôle ordonnent les mesures nécessaires à la protection de la santé.

<sup>4</sup> Lorsqu'une valeur de tolérance est dépassée, sans qu'il y ait danger pour la santé, la marchandise peut être utilisée, avec des charges fixées par les organes de contrôle ou sans charges. En cas d'inobservation répétée des charges, les organes de contrôle peuvent également ordonner l'élimination ou la séquestration.

<sup>5</sup> A l'importation ou à l'exportation, les marchandises contestées peuvent aussi être refoulées ou remises, pour complément d'enquête, au contrôle cantonal des denrées alimentaires compétent.

#### **Art. 28** Autres contestations

<sup>1</sup> Lorsque des procédés de fabrication, des locaux, des installations, des véhicules ou des conditions d'hygiène sont contestés, les organes de contrôle ordonnent l'élimination des lacunes.

<sup>2</sup> Ils peuvent interdire, définitivement ou temporairement, des procédés de fabrication, l'abattage d'animaux ou l'utilisation de locaux, d'installations, de véhicules et de terrains agricoles.

<sup>3</sup> L'autorité d'exécution compétente peut ordonner la fermeture immédiate d'une entreprise, si les conditions qui y règnent présentent un danger direct et important pour la santé publique.

#### **Art. 29** Mesures provisionnelles

<sup>1</sup> Lorsque la protection des consommateurs le commande, les organes de contrôle séquestrent les marchandises contestées.

<sup>2</sup> Ils peuvent aussi séquestrer la marchandise en cas de suspicion fondée.

<sup>3</sup> Les marchandises séquestrées peuvent être entreposées sous contrôle officiel.

<sup>4</sup> Les marchandises périssables séquestrées seront utilisées ou éliminées en tenant compte des intérêts de la personne touchée.

#### **Art. 30** Dénonciation et avertissement

<sup>1</sup> L'autorité d'exécution compétente dénonce à l'autorité de poursuite pénale les infractions aux prescriptions du droit sur les denrées alimentaires.

<sup>2</sup> Dans les cas particulièrement bénins, l'autorité d'exécution peut renoncer à dénoncer le responsable et lui infliger un avertissement. Dans ce cas il est renoncé à toute autre peine.

### **Chapitre 4: Exécution**

#### **Section 1: Confédération**

##### **Art. 31** Importation, transit et exportation

<sup>1</sup> La Confédération exécute la présente loi en ce qui concerne l'importation, le transit et l'exportation, et pourvoit au contrôle des denrées alimentaires s'y rapportant. Le Conseil fédéral peut déléguer des tâches d'exécution aux organes douaniers.

<sup>2</sup> La Confédération contrôle l'importation et l'exportation des médicaments vétérinaires en vue d'empêcher la production de denrées alimentaires non conformes aux exigences légales.

<sup>3</sup> Il peut laisser au contrôle cantonal des denrées alimentaires le soin d'exécuter certains contrôles et de décider définitivement.

**Art. 32 Interdiction d'importer**

Le département compétent peut interdire l'importation de certaines marchandises dangereuses pour la santé, lorsque le danger pour la santé de la population ne peut pas être écarté autrement.

**Art. 33 Recherche et formation**

**La Confédération**

- a. Etudie et procure les données scientifiques qu'exige l'application de la présente loi;
- b. Peut effectuer des études elle-même ou avec la collaboration des cantons;
- c. Collabore à la formation et au perfectionnement des connaissances des organes de contrôle.

**Art. 34 Exécution dans l'armée**

Dans les installations fixes utilisées par l'armée, la Confédération exécute dans la mesure du possible le contrôle des denrées alimentaires par l'intermédiaire des organes cantonaux. Pour le reste, l'armée veille elle-même à ce que les exigences de la présente loi soient appliquées. Le Conseil fédéral règle la procédure et la compétence.

**Art. 35 Surveillance et coordination**

<sup>1</sup> La Confédération surveille l'exécution de la présente loi par les cantons.

<sup>2</sup> Elle coordonne les mesures d'exécution prises par les cantons et leur activité dans le domaine de l'information, lorsqu'il existe un intérêt national.

<sup>3</sup> A cet effet le département compétent peut:

- a. Obliger les cantons à informer la Confédération des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats d'analyses;
- b. Prescrire aux cantons des mesures visant à unifier l'exécution;
- c. Dans des situations extraordinaires, ordonner aux cantons certaines mesures d'exécution.

<sup>4</sup> L'office fédéral compétent effectue des essais collectifs avec les laboratoires cantonaux, aux fins d'unifier et d'harmoniser les méthodes d'analyse.

**Art. 36 Dispositions d'exécution du Conseil fédéral**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution.

<sup>2</sup> Il peut déléguer aux départements la compétence d'arrêter des dispositions d'exécution.

**Art. 37 Collaboration internationale**

<sup>1</sup> Lorsqu'il édicte ses dispositions d'exécution, le Conseil fédéral tient compte des recommandations internationales et des relations du commerce extérieur.

<sup>2</sup> Il peut, dans les limites de la présente loi, déclarer applicables des normes relatives aux denrées alimentaires recommandées par des organisations internationales, et reconnaître des services de contrôle et des certificats étrangers.

<sup>3</sup> Il peut conclure des accords de droit international public dans les limites des attributions que lui donne la présente loi.

<sup>4</sup> Les services fédéraux collaborent avec les organes spécialisés et institutions nationaux et internationaux.

### **Art. 38** Commission de l'alimentation

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral institue une commission fédérale de l'alimentation et fixe sa composition.

<sup>2</sup> La commission conseille les autorités fédérales pour les questions ayant trait à l'alimentation.

<sup>3</sup> Elle informe les départements compétents, à l'intention des offices fédéraux intéressés et du public, sur les questions ayant trait à l'alimentation.

## **Section 2: Cantons**

### **Art. 39** Prescriptions cantonales

Les cantons édictent leurs prescriptions d'exécution et les communiquent aux autorités fédérales.

### **Art. 40** Contrôle des denrées alimentaires

<sup>1</sup> Les cantons exécutent la présente loi dans la mesure où la Confédération n'est pas compétente, et pourvoient au contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays.

<sup>2</sup> Ils instituent à cet effet un chimiste cantonal, un vétérinaire cantonal, ainsi que le nombre nécessaire d'inspecteurs des denrées alimentaires, d'inspecteurs des viandes, de contrôleurs des denrées alimentaires et de contrôleurs des viandes.

<sup>3</sup> Les cantons règlent les tâches de ces organes de contrôle dans les limites de la présente loi; ils peuvent confier des tâches spéciales de contrôle à d'autres autorités d'exécution.

<sup>4</sup> Le chimiste cantonal dirige le contrôle des denrées alimentaires dans son domaine. Il coordonne l'activité des laboratoires et des inspecteurs et contrôleurs des denrées alimentaires qui lui sont subordonnés.

<sup>5</sup> Le vétérinaire cantonal ou un vétérinaire désigné par le canton, ayant les qualifications requises, dirige le contrôle dans le domaine de l'élevage et de l'abattage du bétail. Il coordonne l'activité des inspecteurs et contrôleurs des viandes qui lui sont subordonnés. Les cantons peuvent en outre le charger de contrôler la transformation de la viande.

<sup>6</sup> Les cantons gèrent des laboratoires spécialisés dans l'analyse des échantillons. Les cantons peuvent se grouper pour gérer des laboratoires communs.

<sup>7</sup> Les cantons règlent les tâches des contrôleurs communaux des denrées alimentaires et des viandes.

#### **Art. 41** Formation et perfectionnement des connaissances

<sup>1</sup> Les organes de contrôle doivent satisfaire aux exigences fixées par le Conseil fédéral pour les fonctions qui leur sont assignées.

<sup>2</sup> Les cantons pourvoient à la formation et au perfectionnement des connaissances des organes de contrôle.

### **Section 3: Prescriptions spéciales d'exécution**

#### **Art. 42** Obligation de garder le secret

Toutes les personnes chargées d'exécuter la présente loi sont soumises à l'obligation de garder le secret.

#### **Art. 43** Mise en garde publique

<sup>1</sup> Lorsqu'elles constatent que des denrées alimentaires, des additifs ou des objets usuels présentant un danger pour la santé ont été distribués à un nombre indéterminé de consommateurs, les autorités d'exécution informent le public et lui recommandent le comportement à adopter.

<sup>2</sup> Lorsque la population de plusieurs cantons est menacée, il incombe aux autorités fédérales d'informer et d'établir des recommandations.

<sup>3</sup> L'autorité prend, si possible préalablement, l'avis des fabricants, des importateurs, des distributeurs ou des vendeurs, ainsi que des organisations de consommateurs.

### **Chapitre 5: Financement**

#### **Art. 44** Répartition des tâches

La Confédération et les cantons assument les frais d'exécution de la présente loi dans les limites de leur compétence.

#### **Art. 45** Emoluments

<sup>1</sup> Des émoluments peuvent être perçus pour:

- a. L'inspection des viandes, y compris les analyses complémentaires;
- b. Les autorisations et les approbations;
- c. Les contrôles de l'importation, du transit et de l'exportation;
- d. Des prestations spéciales;

- e. Les contrôles qui ne font pas partie de l'activité ordinaire des organes de contrôle;
- f. Les contrôles donnant lieu à contestation.

<sup>2</sup> Pour le reste, le contrôle des denrées alimentaires est exempt d'émoluments.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe les émoluments.

## **Chapitre 6: Pesage des animaux abattus**

### **Art. 46**

Le Conseil fédéral règle le mode de pesage des animaux abattus.

## **Chapitre 7: Dispositions pénales et protection juridique**

### **Section 1: Dispositions pénales**

#### **Art. 47 Délits**

<sup>1</sup> Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende celui qui, intentionnellement aura

- a. Fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des produits nutritifs de telle façon que, lors de leur emploi usuel, ils peuvent mettre la santé en danger;
- b. Fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des produits d'agrément de telle façon que, lors de leur emploi et consommation usuels, ils peuvent mettre directement ou de façon inattendue la santé en danger;
- c. Fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des objets usuels de telle façon que, lors de leur emploi habituel ou présumé, ils peuvent mettre la santé en danger;
- d. Fabriqué, importé, transporté, vendu, aidé à écouler, ou acquis ou entreposé en vue de la vente des boissons à base d'absinthe ou des imitations de l'absinthe interdites;
- e. Importé ou exporté des denrées alimentaires et des objets usuels pouvant mettre la santé en danger.

<sup>2</sup> La peine sera l'emprisonnement jusqu'à cinq ans ou l'amende, si le délinquant a agi par métier ou dans un esprit de lucre.

<sup>3</sup> La peine sera l'emprisonnement jusqu'à six mois ou l'amende, si le délinquant a agi par négligence.

#### **Art. 48 Contraventions**

<sup>1</sup> Sera puni des arrêts ou de l'amende jusqu'à 20 000 francs celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura

- a. Enfreint les prescriptions relatives à l'hygiène à observer lors de la manutentions des denrées alimentaires;

- b. Utilisé des substances ou des procédés interdits pour la production agricole et la fabrication de denrées alimentaires;
- c. Enfreint les prescriptions, fondées sur la présente loi, relatives à l'importation, au transit et à l'exportation de denrées alimentaires et d'objets usuels;
- d. Enfreint les prescriptions, fondées sur la présente loi, relatives à l'importation et à l'exportation de médicaments vétérinaires;
- e. Abattu sans droit des animaux en dehors des abattoirs autorisés;
- f. Soustrait à l'examen par les organes de contrôle des denrées alimentaires, des additifs, des objets usuels, des locaux, des installations et des véhicules, ainsi que des animaux, des plantes, des minéraux ou des terrains utilisés pour la fabrication de denrées alimentaires, empêché ou entravé ce contrôle;
- g. Fabriqué, traité, entreposé, transporté ou distribué des denrées alimentaires, des additifs ou des objets usuels de telle façon qu'ils ne sont pas conformes aux exigences de la présente loi;
- h. Donné des indications fausses ou trompeuses sur des denrées alimentaires;
  - i. Omis d'annoncer avant l'abattage, comme prescrit, aux organes de contrôle les maladies d'animaux ou les traitements auxquels ils ont été soumis;
  - k. Omis des indications prescrites sur des denrées alimentaires, ou les aura reproduites de manière incorrecte;
    - l. Enfreint les restrictions, fondées sur la présente loi, concernant la réclame en faveur des boissons alcooliques ou des articles de tabac et articles pour fumeurs;
- m. Enfreint les prescriptions relatives au calcul du poids à l'abattage.

<sup>2</sup> La tentative et la complicité sont punissables.

<sup>3</sup> Dans les cas particulièrement bénins, il est possible de renoncer à une poursuite pénale et à une peine.

#### **Art. 49** Prescription

En matière de contraventions, l'action pénale se prescrit par deux ans, les peines se prescrivent par cinq ans.

#### **Art. 50** Délits et contraventions commis dans les entreprises, faux dans les titres

Les articles 6, 7 et 15 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>1)</sup> s'appliquent également, dans le domaine régi par le droit sur les denrées alimentaires, aux autorités cantonales.

#### **Art. 51** Poursuite pénale

<sup>1</sup> Les cantons poursuivent et jugent les infractions. L'office fédéral qui assume la surveillance dévolue à la Confédération peut obliger les cantons à engager une poursuite (art. 258 de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>2)</sup>).

<sup>1)</sup> RS 313.0

<sup>2)</sup> RS 312.0

<sup>2</sup> L'Administration des douanes poursuit et juge les infractions aux prescriptions, fondées sur la présente loi, relatives à l'importation, au transit et à l'exportation.

<sup>3</sup> Si une infraction en constitue simultanément une selon le 2<sup>e</sup> alinéa, ainsi qu'une à la loi du 9 mars 1978<sup>1)</sup> sur la protection des animaux, à la loi sur les douanes<sup>2)</sup>, à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>3)</sup> sur les épizooties, à la loi du 20 juin 1986<sup>4)</sup> sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ou à la loi du 14 décembre 1973<sup>5)</sup> sur la pêche, poursuivie par l'Administration des douanes, la peine encourue pour l'infraction la plus grave sera appliquée; celle-ci pourra être augmentée de façon équitable.

<sup>4</sup> Les cantons confèrent aux organes d'exécution du contrôle des denrées alimentaires la qualité de fonctionnaire de la police judiciaire.

#### **Art. 52** Frais de procédure

La personne condamnée supporte les frais de procédure, y compris ceux de la procédure administrative.

### **Section 2: Protection juridique**

#### **Art. 53** Procédure d'opposition

Les décisions ayant trait à des mesures peuvent faire l'objet d'une opposition devant l'autorité qui a pris la décision.

#### **Art. 54** Procédure cantonale de recours

<sup>1</sup> Les cantons règlent, dans les limites de la présente loi, la procédure d'opposition et de recours selon le droit cantonal.

<sup>2</sup> Ils instituent une autorité de recours appelée à vérifier si les décisions, y compris l'appréciation, prises par leurs organes d'exécution sont conformes à la présente loi.

#### **Art. 55** Procédure fédérale

Pour autant que la présente loi n'en dispose autrement, la procédure d'opposition et de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>6)</sup> et celle d'organisation judiciaire<sup>7)</sup>.

1) RS 455

2) RS 631.0

3) RS 916.40

4) RS 922.0

5) RS 923.0

6) RS 172.021

7) RS 173.110

**Art. 56 Délais**

<sup>1</sup> Le délai d'opposition est de cinq jours.

<sup>2</sup> Le délai de recours contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires est de dix jours (art. 23, 27 à 29).

<sup>3</sup> Le délai de recours contre les décisions prises dans le cadre de l'inspection des viandes est de cinq jours (art. 25, 27 et 29).

**Art. 57 Effet suspensif, mesures provisionnelles**

<sup>1</sup> L'autorité qui a décidé et l'autorité de recours peuvent retirer l'effet suspensif à une opposition ou à un recours.

<sup>2</sup> Si l'effet suspensif est accordé à une opposition ou à un recours, l'autorité qui a décidé ou l'autorité de recours peut prendre des mesures provisionnelles.

**Art. 58 Responsabilité civile**

La collectivité répond du dommage, lorsque, dans l'exécution de la présente loi, son autorité a, de manière illicite,

- a. Pris une décision ayant trait à des mesures provisionnelles (art. 29 et 57);
- b. Pris une mesure inappropriée ou refusé de prendre une décision (art. 27 et 28);
- c. Retiré l'effet suspensif;
- d. Rejeté ou accordé tardivement une demande de restitution de l'effet suspensif.

**Chapitre 8: Dispositions finales**

**Art. 59 Abrogation du droit en vigueur**

Sont abrogées:

- a. La loi du 7 mars 1912<sup>1)</sup> prohibant le vin artificiel et le cidre artificiel;
- b. La loi du 24 juin 1910<sup>2)</sup> sur l'interdiction de l'absinthe;
- c. La loi du 8 décembre 1905<sup>3)</sup> sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels.

**Art. 60 Modification du droit en vigueur**

1. La loi du 9 mars 1978<sup>4)</sup> sur la protection des animaux est modifiée comme il suit:

<sup>1)</sup> RS 4 711

<sup>2)</sup> RS 4 687

<sup>3)</sup> RS 4 475; RO 1979 1758, 1985 1992

<sup>4)</sup> RS 455

*Art. 32, al. 2 et 2<sup>bis</sup>*

<sup>2</sup> L'Office vétérinaire fédéral poursuit et juge les actes visés à l'article 28, ainsi que ceux commis lors de l'importation, du transit et de l'exportation. S'il y a simultanément infraction à la loi sur les douanes<sup>1)</sup>, l'enquête est menée par l'Administration des douanes qui décerne aussi le mandat de répression.

<sup>2bis</sup> Si une infraction en constitue simultanément une selon le 2<sup>e</sup> alinéa, ainsi qu'une à la loi sur les douanes, à celle du . . .<sup>2)</sup> sur les denrées alimentaires, à celle du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>3)</sup> sur les épizooties, à celle du 20 juin 1986<sup>4)</sup> sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, ou à celle du 14 décembre 1973<sup>5)</sup> sur la pêche, poursuivie par la même autorité administrative de la Confédération, la peine encourue pour l'infraction la plus grave sera appliquée; cette peine pourra être augmentée de manière équitable.

2. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>6)</sup> sur les épizooties est modifiée comme il suit:

*Art. 10b (nouveau)*

Restriction au  
commerce des  
denrées  
alimentaires

Le Conseil fédéral peut décider des restrictions au commerce des denrées alimentaires pour des motifs relevant de la police des épizooties. Il peut confier le contrôle aux organes du contrôle des denrées alimentaires.

*Art. 52, al. 2 et 2<sup>bis</sup>*

<sup>2</sup> L'Office vétérinaire fédéral poursuit et juge les infractions commises lors de l'importation, du transit et de l'exportation. S'il y a simultanément infraction à la loi sur les douanes<sup>1)</sup>, l'enquête est menée par l'Administration des douanes qui décerne aussi le mandat de répression. L'Administration des douanes est seule compétente, si l'objet de l'infraction est de la viande ou un produit à base de viande.

<sup>2bis</sup> Si une infraction en constitue simultanément une selon le 2<sup>e</sup> alinéa, ainsi qu'une infraction à la loi du 9 mars 1978<sup>7)</sup> sur la protection des animaux, à celle sur les douanes, à celle du . . .<sup>2)</sup> sur les denrées alimentaires, à celle du 20 juin 1986<sup>4)</sup> sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, ou à celle du 14 décembre 1973<sup>5)</sup> sur la pêche, poursuivie par la même autorité administrative de la Confédération, la peine encourue pour l'infraction la plus grave sera appliquée; cette peine pourra être augmentée de manière équitable.

3. La loi sur l'agriculture<sup>8)</sup> est modifiée comme il suit:

<sup>1)</sup> RS 631.0

<sup>2)</sup> RO . . .

<sup>3)</sup> RS 916.40

<sup>4)</sup> RS 922.0

<sup>5)</sup> RS 923.0

<sup>6)</sup> RS 916.40

<sup>7)</sup> RS 455

<sup>8)</sup> RS 910.1

*Art. 47, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3</sup> Dans les buts de l'élevage on prendra en considération les exigences de la législation sur les denrées alimentaires.

*Art. 70, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Sont soumises au contrôle institué par la présente loi, les matières auxiliaires de l'agriculture, telles qu'engrais, matières fourragères, semences, produits phytosanitaires et herbicides, ainsi que certaines spécialités et succédanés destinés à accroître la production agricole ou à l'améliorer.

*Art. 71, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Le Département fédéral de l'économie publique, après avoir entendu les milieux intéressés, publie un manuel des matières auxiliaires de l'agriculture qui sera adapté périodiquement aux besoins. Ce recueil indique quelles sont les propriétés minimales exigées des différents produits. Les exigences fixées par la législation sur les denrées alimentaires y seront aussi prises en considération.

*Art. 73*

D. Autorisation  
et déclaration  
de matières  
auxiliaires

<sup>1</sup> Celui qui veut mettre dans le commerce une matière auxiliaire qui n'est pas définie dans le manuel, doit la soumettre pour expertise au service désigné par le Conseil fédéral. Ce service décide provisoirement de l'admission par l'octroi d'une autorisation particulière.

<sup>2</sup> Le Département fédéral de l'économie publique publie périodiquement une liste des matières auxiliaires admises par autorisation particulière, qui ne sont pas définies dans le manuel.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut prescrire que certaines matières auxiliaires, appartenant à un groupe de marchandises défini dans le manuel, devront être déclarées, avec l'indication de leur composition, au service compétent.

**Art. 61** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur.

## **Message concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDA) du 30 janvier 1989**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1989             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 12               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 89.011           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 28.03.1989       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 849-960          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 105 729       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.