



Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires

(OIDAI, RS 817.022.16)

du 8.12.2023

I. Contexte

Généralités

La présente révision vise à aligner l'OIDAI sur le droit européen. Lorsque le droit suisse diffère du droit européen (indication de la provenance des ingrédients, déclaration des allergènes), des solutions sont proposées afin de réduire les obstacles existants au commerce.

Déclaration de la provenance des ingrédients primaires

Quand faut-il indiquer la provenance d'un ingrédient ? Les exigences diffèrent entre la Suisse et l'UE. En Suisse, cette indication est obligatoire uniquement si un produit contient une quantité significative d'un ingrédient (art. 16, al. 1, let. a, et 3 OIDAI) et si la présentation du produit suggère une autre provenance de l'ingrédient (protection contre la tromperie, art. 16, al. 1, let. b, OIDAI). Alors que la Suisse exige d'indiquer toujours le pays de production, dans l'UE, le pays d'origine ou le lieu de provenance ne doit être déclaré que si, sans cette indication, les consommateurs pourraient être induits en erreur sur l'origine ou la provenance réelle de la denrée alimentaire, ainsi que dans certains cas pour la viande. Lorsque le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire est indiqué et qu'il n'est pas celui de son ingrédient primaire, le pays d'origine ou le lieu de provenance de l'ingrédient primaire en question doit également être indiqué ou il doit être mentionné que le pays d'origine ou le lieu de provenance de l'ingrédient primaire est autre que celui de la denrée alimentaire (art. 26 du règlement (CE) n° 1169/2011¹). L'indication du pays de production, obligatoire en Suisse (art. 12, al. 1, de la loi sur les denrées alimentaires, LDAI, RS 817.0), peut donc déjà suffire dans l'UE pour déclencher l'obligation de déclarer la provenance des ingrédients lorsque le pays de production et le pays de provenance de l'ingrédient ne coïncident pas.

Comment indiquer la provenance des ingrédients ? Là aussi, les règles divergent. En Suisse, l'indication doit être précise (« Italie », par ex.). Si l'ingrédient provient de plusieurs pays, il faut tous les mentionner, une sélection n'étant pas autorisée. Il en va de même lorsque l'information est donnée à titre facultatif (art. 39, al. 2, OIDAI). En ce qui concerne l'UE, plusieurs types d'indications sont permises (règlement d'exécution [UE] 2018/775²). Outre la mention précise du pays – telle que la Suisse l'exige –, l'UE autorise également des indications géographiques plus larges, avec ou sans négation (« UE », « non-

¹ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

² Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire, JO L 131 du 29.5.2018, p. 8.



UE » et « UE et non-UE », par ex.), tout comme des informations comme « l'ingrédient ne provient pas du pays de production ». Elle n'autorise cependant pas non plus de mentionner une sélection. Cette différence de pratiques est à l'origine d'entraves au commerce.

Afin d'y remédier, la présente modification – en dérogation à l'art. 39, al. 2, OIDA – crée la possibilité d'indiquer, pour les informations facultatives, des espaces géographiques plus larges sous forme positive (comme « UE » ou « Amérique du Sud »). Mais si les exigences pour une indication de provenance obligatoire en Suisse sont remplies, il faut alors fournir une indication précise, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Déclaration des allergènes

En Suisse, la déclaration des allergènes est obligatoire depuis de nombreuses années, également lorsqu'ils peuvent parvenir de manière involontaire dans une denrée alimentaire au-dessus d'une certaine teneur (art. 11, al. 5, OIDA). En 2010, la lettre d'information n° 161 intitulée « Étiquetage relatif aux allergènes présents dans des mélanges involontaires » a traité en détail la question de la déclaration de tels contaminations croisées ou mélanges involontaires. Cette lettre d'information est devenue caduque lors de la révision du droit alimentaire de 2017. Bien que les règles de déclaration des allergènes n'aient pas changé, l'introduction de l'art. 39, al. 2, OIDA, qui régit la déclaration facultative des informations visées par l'art. 3 OIDA a changé le contexte de cette réglementation. Par conséquent, l'exception prévue pour la déclaration par groupe (« fruit à coque » ou « céréales contenant du gluten ») dans le cas de mélanges involontaires au-dessous de la limite de déclaration n'était plus conforme. Cela a donné lieu à des problèmes de déclaration pour les denrées alimentaires étiquetées selon la réglementation de l'UE. Bien que dans l'UE la déclaration de mélanges involontaires d'allergènes ne soit pas obligatoire et pas réglementée, en pratique la présence de traces d'allergènes est en général déclarée en dessous des limites fixées à l'art. 11, al. 5, OIDA, sous les termes génériques tels que « noix » ou « fruits à coque ». Afin de limiter les entraves au commerce, le projet prévoit, en dérogation à l'art. 39, al. 2, OIDA, de permettre dans le droit suisse aussi la déclaration des mélanges involontaires d'allergène sous forme de terme générique, mais uniquement dans le cas de déclaration facultative lorsque la valeur est inférieure à la valeur maximale définie.

II. Commentaire des dispositions

Art. 3, al. 1, let. j

Lors de la révision précédente, l'art. 17 avait été modifié et ne réglemente désormais plus le poisson. Par conséquent, l'expression « ainsi que le poisson » a été supprimée de l'art. 3, al. 1, let. j, car le renvoi à l'art. 17 ne se justifie plus.

Art. 5, al. 1, let. e

Comme l'art. 22, al. 3, est abrogé, il faut adapter le renvoi à cette disposition.

Art. 8, al. 2

Ne concerne que le texte français. Il manquait la précision selon laquelle tous les ingrédients doivent être indiqués par leur dénomination spécifique dans la liste des ingrédients. L'al. 2 doit donc avoir la teneur suivante :

² Tous les ingrédients doivent être indiqués par leur dénomination spécifique dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale. Le pourcentage en masse des ingrédients au moment de la transformation de la denrée alimentaire est déterminant.

Art. 11, al. 6, 7 et 7^{bis}

Al. 6 et 7 : la notion de « mélanges ou contaminations involontaires » a été uniformisée partout sur la base de la formulation de l'al. 5.

Al. 7^{bis} : la déclaration des allergènes doit toujours se faire de manière précise, en indiquant par exemple le type concerné de fruits à coque ou de céréales contenant du gluten. Cela s'applique également à la déclaration des allergènes qui n'ont pas été ajoutés consciemment, mais qui peuvent être présents de manière involontaire dans la denrée alimentaire au-delà d'une certaine teneur, définie à l'al. 5

(contamination croisée ou mélange involontaire). Cependant, les fabricants peuvent déclarer de manière facultative la présence potentielle d'allergènes (traces ou mélanges involontaires) au-dessous de cette limite (al. 7). Dans ce cas seulement, il est désormais admis de déclarer la présence de traces d'allergènes sous les termes génériques « fruits à coque dure » ou « fruits à coque » pour les allergènes de l'annexe 6, ch. 8, ou « céréales contenant du gluten » pour les allergènes de l'annexe 6, ch. 1. Ceci constitue une dérogation à l'art. 39, al. 2. À noter que la présence d'arachides (cacahuètes) doit toujours être déclarée séparément, car elles se distinguent des fruits à coque tant sur le plan botanique que sur le plan allergologique (annexe 6, ch. 5).

Cette modification ne libère pas la personne responsable de son obligation de mettre en place toutes les mesures requises afin d'éviter autant que possible la présence de mélanges involontaires tel que précisé à l'al. 6, qui reste inchangé. Il est de sa responsabilité d'informer le consommateur de la manière la plus précise sur les denrées alimentaires mises sur le marché, et cette exception ne devrait donc pas être utilisée de manière abusive. En effet, une déclaration des allergènes par groupe ne constitue pas une information précise et complète pour les personnes souffrant d'allergie alimentaire.

Art. 15, al. 3^{bis} et 5

Al. 3^{bis} : cet alinéa a été ajouté afin de garantir une plus grande transparence sur la provenance du pain et des produits de boulangerie fine. Auparavant, un pâton importé de l'étranger, puis simplement cuit sur place en Suisse avait pour pays de production « Suisse », ce qui pouvait constituer une tromperie pour le consommateur. Désormais, la simple opération de cuisson d'un pâton de pain par exemple ne confère pas l'indication du pays de production du lieu de cuisson, bien que cette opération ait résulté en une nouvelle dénomination spécifique de la denrée alimentaire.

Al. 5 : cette précision permet de limiter l'obligation de déclaration de la zone de pêche aux produits de la pêche définis à l'annexe I, let. a à c, du règlement (UE) 1379/2013³.

Art. 16, al. 2^{bis}

En Suisse, lorsque l'indication de la provenance des ingrédients est obligatoire selon les conditions fixées à l'art. 16, celle-ci doit mentionner le pays exact d'où provient le produit de base qui sert d'ingrédient au sens de l'art. 15, al. 2. Il sera désormais possible d'indiquer un espace géographique plus large lorsqu'un ingrédient est listé à titre facultatif (al. 2^{bis}). Les autres indications autorisées selon le règlement d'exécution (UE) 2018/775 restent interdites en Suisse (ex. : indications négatives telles que « non-UE »). Cet alinéa constitue une exception à l'art. 39, al. 2, sur les informations facultatives.

Art. 17

Le contenu de l'article ne change pas sur le fond : seules la structure et la formulation sont adaptées, afin de garantir que l'al. 5 ne soit pas interprété comme une exception à la déclaration obligatoire des numéros d'autorisation visée à l'al. 1, let. a, pour la viande bovine en morceaux. Cette nouvelle structure montre aussi clairement que les indications visées à l'al. 1, let. a, b et c, sont obligatoires. À des fins d'harmonisation, l'al. 3 est structuré sur le modèle de l'al. 1.

Aux al. 2, let. a, et 4, let. a, l'indication « UE » est remplacée par « UE/EEE » pour assurer la correspondance avec la phrase d'introduction.

Selon l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires d'origine animale, on entend par « viande fraîche » la viande n'ayant subi aucun traitement de conservation autre que la réfrigération, la congélation ou la surgélation. C'est pourquoi le terme « viande » est précisé dans ce sens dans la présente ordonnance.

L'al. 6 est repris tel quel du droit en vigueur.

³ Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil, JO L 354 du 28.12.2013, p. 1.

Art. 18

L'art. 18 est entièrement révisé. L'al. 1 correspond à la première phrase de l'ancien al. 1. Nouveau, l'al. 2, let. a à c, permet des écarts supplémentaires de teneur effective en alcool dans le cas de boissons alcoolisées où des écarts supérieurs à 0,5 % vol. (al. 2, let. d ; ancien al. 1, 2^e phrase) peuvent survenir. Ceci constitue une harmonisation partielle avec la législation européenne à ce sujet (art. 44 du règlement [UE] n° 2019/33⁴ et annexe XII du règlement [UE] n° 1169/2011). L'al. 3 correspond à l'ancien al. 2.

Art. 21

L'art. 21 est complètement remanié : c'est désormais cet article qui définit dans quels cas une déclaration nutritionnelle est requise pour les denrées alimentaires mentionnées à l'annexe 9, et plus l'art. 22, al. 4.

Le principe de la déclaration nutritionnelle obligatoire reste inscrit à l'al. 1.

En dérogation à l'al. 1, une déclaration nutritionnelle n'est obligatoire que dans certains cas pour les denrées alimentaires mentionnées à l'annexe 9 (al. 2). Une nouvelle let. e vient compléter l'al. 2. Ainsi, une déclaration nutritionnelle est obligatoire pour les denrées alimentaires accompagnées d'une information sur l'osmolarité, même si celles-ci figurent à l'annexe 9. Si la déclaration nutritionnelle n'est pas prescrite pour les denrées alimentaires mentionnées à l'annexe 9, elle peut continuer à être indiquée de manière facultative.

L'al. 3 correspond à l'ancien al. 3.

Art. 22

L'art. 22 règle les indications nécessaires pour que la déclaration nutritionnelle soit conforme au droit. L'al. 2 étant abrogé, l'étiquetage nutritionnel comprenant seulement des informations sur la valeur énergétique et la teneur en matières grasses, en glucides, en protéines et en sel (Big 5) n'est plus admis. Et compte tenu de l'abrogation de l'al. 2, l'exception prévue à l'al. 3 n'est plus nécessaire. C'est désormais l'art. 21, al. 2, qui définit dans quels cas une déclaration nutritionnelle s'impose pour les denrées alimentaires mentionnées à l'annexe 9, raison pour laquelle l'al. 4 peut aussi être abrogé.

Art. 23

Les renvois à l'art. 22, al. 1, peuvent être supprimés en raison de la restructuration de l'art. 22 : ils sont superflus, car il ne reste désormais plus qu'une seule forme de déclaration nutritionnelle, et non plus le Big 5 ou Big 7 comme jusqu'à présent.

Art. 24, al. 2

Un doublon est supprimé dans la version française.

Art. 35, al. 5

Les exceptions définies en vertu de l'art. 35, al. 5, ne devraient plus être autorisées sous la forme de décisions individuelles⁵, comme auparavant. En effet, tous les distributeurs doivent pouvoir utiliser les dénominations génériques, raison pour laquelle l'art. 35, al. 5, est adapté en conséquence. Les exceptions concernées seront listées le cas échéant dans la nouvelle annexe 14a, qui ne comporte encore aucune entrée.

Art. 42b

Les dispositions applicables à l'information facultative sur l'osmolarité des boissons se trouvent désormais dans l'OIDAI, et plus dans l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires destinées aux personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers (OBNP). Cette information facultative est ainsi également admise pour des boissons autres que celles qui sont destinées aux sportifs, tant que les

⁴ Règlement délégué (UE) 2019/33 de la Commission du 17 octobre 2018 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les demandes de protection des appellations d'origine, des indications géographiques et des mentions traditionnelles dans le secteur vitivinicole, la procédure d'opposition, les restrictions d'utilisation, les modifications du cahier des charges, l'annulation de la protection, l'étiquetage et la présentation, JO L 9 du 11.1.2019, p. 2.

⁵ À ce jour, aucune exception n'a été autorisée sous cette forme.

conditions sont remplies (al. 1). Ce n'est par contre pas le cas pour les boissons contenant de la caféine ni pour les boissons alcooliques (al. 2). Le texte allemand est également modifié, de sorte qu'une boisson dont l'osmolarité est de 260 mosmol/l ne puisse pas être qualifiée aussi bien d'isotonique que d'hypotonique.

Annexes

Annexe 5

Parties B, C et E

L'annexe 5 renvoie à l'art. 10, lequel renvoie seulement à la liste des ingrédients pouvant provoquer des allergies ou d'autres réactions indésirables. Les renvois sont par conséquent remplacés pour renvoyer à l'art. 11, qui régit la déclaration de ces ingrédients.

Partie D, ch. 1.1

Ne concerne que la version allemande. La formulation du texte allemand est harmonisée avec celle de l'UE.

Annexe 6, ch. 1 et 8

Le contenu de l'annexe reste inchangé, seule la formulation des ch. 1 et 8 a été modifiée.

Ch. 1 : la formulation a été légèrement modifiée afin de s'aligner sur la formulation de la réglementation européenne (règlement [UE] n° 1169/2011). Ainsi, dans le cas d'épeautre et de blé de Khorasan, il n'est pas obligatoire de préciser qu'il s'agit d'une variété de blé.

Ch. 8 : *ne concerne que la version allemande.* Le texte allemand est adapté pour s'aligner sur la terminologie utilisée dans l'UE et à l'art. 11 al. 7^{bis} de cette ordonnance.

Annexe 14

L'allégation de santé pour les solutions de glucides est ajoutée (règlement d'exécution [UE] 2021/686)⁶.

Quant à l'allégation de santé pour le chitosane, elle n'était jusqu'ici pas admise pour les compléments alimentaires. Cette exception est biffée, rendant possible l'utilisation de l'allégation pour le chitosane dans les compléments alimentaires. En outre, les conditions d'utilisation ont été adaptées sur le plan linguistique (cette modification ne concerne que la version italienne).

À ce jour, les consommateurs doivent être informés de la consommation journalière maximale lorsque des allégations de santé pour l'acide docosahexaénoïque (DHA), pour l'acide docosahexaénoïque et l'acide eicosapentaénoïque (DHA/EPA) ainsi que pour l'acide docosahexaénoïque (DHA) et acide eicosapentaénoïque (EPA) sont utilisées sur les compléments alimentaires et les aliments enrichis. Cette exigence est désormais étendue aux denrées alimentaires destinées aux sportifs, qui, en Suisse, n'entrent dans la catégorie ni des compléments alimentaires ni des aliments enrichis. C'est pourquoi elles doivent être mentionnées séparément. Les conditions d'utilisation des allégations de santé pour l'acide docosahexaénoïque (DHA), l'acide docosahexaénoïque et l'acide eicosapentaénoïque (DHA/EPA) et pour l'acide eicosapentaénoïque (EPA) sont adaptées de sorte à correspondre au droit européen. La précision quant à la consommation combinée de DHA et d'EPA est abandonnée. Cela ressort déjà clairement de la formulation des allégations de santé. Rien ne change sur le fond. Les quantités indiquées de DHA et d'EPA continuent de s'appliquer à la combinaison des deux substances. Les allégations de santé relatives à l'acide docosahexaénoïque (DHA) et à l'acide docosahexaénoïque (DHA) et acide eicosapentaénoïque (EPA) sont adaptées de sorte à correspondre au droit européen (cette modification concerne uniquement la version française).

⁶ Règlement d'exécution (UE) 2021/686 de la Commission du 23 avril 2021 autorisant une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires, autre qu'une allégation faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé des enfants, et modifiant le règlement (UE) n° 432/2012, JO L 143 du 27.04.2021, p. 80.

L'allégation de santé pour l'inuline naturelle de chicorée était protégée par le règlement (UE) 2015/2314⁷. La période de protection étant désormais échuë, la référence à cette protection est biffée.

Les allégations de santé relatives aux succédanés du sucre (édulcorants intenses ; xylitol, sorbitol, mannitol, maltitol, lactitol, isomalt, érythritol, sucralose et polydextrose ou D-tagatose et isomaltulose) sont adaptées sur le plan linguistique.

III. Conséquences

1. Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Aucune

2. Conséquences pour l'économie

Les modifications prévues ont pour but d'adapter le droit suisse à celui de l'UE. Cela facilitera les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE en harmonisant les dispositions relatives à l'étiquetage sur ces deux marchés.

IV. Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Les dispositions proposées sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

⁷ Règlement (UE) 2015/2314 de la Commission du 7 décembre 2015 autorisant une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires, autre qu'une allégation faisant référence à la réduction d'un risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé des enfants, et modifiant le règlement (UE) n° 432/2012, JO L 328 du 12.12.2015, p. 46.