



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2016 en réponse au postulat 13.3837 Savary du 26 septembre 2013

Protection des consommateurs et des producteurs. Quelle est la situation concernant les désignations protégées des produits agricoles ?

Contenu

Condensé	3
1 Mandat	4
2 Contexte	6
3 Bases légales pertinentes en matière de réglementation et d'exécution des désignations protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires indigènes .	7
3.1 Législation agricole	7
3.1.1 Loi fédérale sur l'agriculture (art. 14 ss. et 63 LAgr).....	7
3.1.2 Ordonnances d'exécution	8
3.2 Législation sur les indications de provenance et les marques	9
3.3 Législation sur les denrées alimentaires (droit actuel et révision [LARGO]).....	10
3.4 Accords internationaux en matière de protection des désignations protégées.....	11
3.4.1 Accords bilatéraux généraux sur les indications géographiques	11
3.4.2 Accords bilatéraux sectoriels sur les indications géographiques	12
3.4.3 Autres accords internationaux comportant des dispositions relatives à la protection des indications géographiques	13
3.4.4 Accords internationaux relatifs à la protection d'autres désignations.....	14
4 Instruments à disposition et mesures prises à ce jour en Suisse	14
4.1 Usurpation des désignations de produits indigènes.....	14
4.1.1 LAgr	14
4.1.1.1 Mesures administratives	14
4.1.1.2 Dispositions pénales.....	15
4.1.1.3 Dispositions d'exécution	15
4.1.2 Loi sur la protection des marques	15
4.1.2.1 Protection en vertu du droit civil	15
4.1.2.2 Protection en vertu du droit pénal	16
4.1.2.3 Protection en vertu du droit administratif	16
4.1.3 Loi sur les denrées alimentaires (LDAI)	17
4.1.3.1 Mesures administratives	17
4.1.3.2 Dispositions pénales.....	17
4.2 Usurpation des désignations de produits suisses à l'étranger	17
4.3 Usurpation des désignations des produits étrangers	18
4.3.1 LAgr, y compris les accords agricoles sur les IG	18
4.3.2 LPM, y compris les accords sur les indications géographiques.....	18
4.3.3 LDAI	18
5 Contrôles : autorités impliquées au niveau fédéral et cantonal et identification des problèmes	19
5.1 Désignation de produits agricoles et de leurs produits de transformation conformément aux art. 14 à 16 LAgr.....	19
5.2 Appellations d'origine protégées des vins en vertu de l'art. 64 LAgr.....	23
6 Conclusions et proposition de nouvelles mesures	25
6.1 Mesures d'amélioration du système de contrôle	25
6.2 Mesures relatives à la répression des fraudes.....	27

Condensé

Le présent rapport répond au Postulat Savary (13.3837) « Protection des consommateurs et des producteurs : quelle est la situation concernant les désignations protégées des produits agricoles ? ». Il analyse les mesures et instruments à disposition ainsi que les tâches et le rôle des autorités concernées dans la lutte contre les usurpations des désignations des produits indigènes et étrangers. Le rapport prend en considération les bases légales pertinentes en matière de réglementation et d'exécution des désignations protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires. De plus, il fait état de la coordination entre les différentes autorités impliquées et entre les différents contrôles ainsi que du rôle de surveillance des autorités fédérales vis-à-vis des organes de contrôle impliqués.

Sur la base de cette analyse, le rapport examine et propose des mesures pour améliorer le système actuel de lutte contre les infractions dans le domaine des désignations des produits agricoles et des produits agricoles transformés (agriculture biologique, AOP/IGP, produits de montagne et d'alpage, désignation de la viande de volaille, vins).

Les mesures suivantes sont proposées pour remédier aux failles de l'actuel système de contrôle :

- **Non-respect de l'obligation de dénoncer les irrégularités constatées lors des contrôles (organismes de certification) :**

l'obligation de dénoncer les irrégularités constatées découle des différentes dispositions légales. Or, cette obligation n'est respectée que dans très peu de cas. De ce fait, une intervention coordonnée entre les différentes instances préposées aux contrôles et à la surveillance s'avère difficile. Par conséquent, il est nécessaire de pouvoir instruire les organismes de certification sur les modalités à respecter pour signaler les irrégularités constatées à l'OFAG, aux chimistes cantonaux et, pour les AOP et IGP, aussi aux groupements demandeurs. Le Conseil fédéral veillera donc à l'avenir à ce que cette instruction soit renforcée. Ce problème ne se pose toutefois pas pour l'agriculture biologique. En effet, les organismes de certification ont reçu une instruction, d'une part sur la dénonciation des irrégularités et d'autre part sur le contenu et la structure du rapport annuel à adresser à l'OFAG. L'OFAG est donc en droit de s'attendre à un rapport annuel sur les différentes dénominations contrôlées lui permettant d'optimiser et d'harmoniser ses activités de surveillance. Comme c'est déjà le cas pour l'agriculture biologique, il est proposé d'élaborer une instruction pour définir la structure et le contenu du rapport annuel fourni par les organismes de certification à l'OFAG aussi pour les autres désignations. En ce qui concerne les dénominations « montagne » et « alpage », l'ordonnance y relative ne prévoit pas l'obligation de fournir un rapport annuel sur les activités de contrôle des organismes de certification. Cet aspect sera pris en considération lors d'une prochaine révision de cette ordonnance.

- **Non-respect de l'obligation de dénoncer les irrégularités constatées lors de l'exécution (organes cantonaux) :**

C'est par le biais des dispositions relatives à la protection du consommateur contre la tromperie, fixées dans la législation sur les denrées alimentaires, que les organes cantonaux d'exécution du droit alimentaires contrôlent les dénominations des produits agricoles. Cette législation est sous la responsabilité du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) et de l'OSAV. L'OSAV peut instruire les chimistes cantonaux sur la base de l'art. 36 de la LDAI. L'OFAG n'a, ni au niveau de la LAgr, ni au niveau des ordonnances relatives aux dénominations des produits agricoles, la possibilité de coordonner les mesures d'exécution prises par les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires et de les instruire à cet effet. Par conséquent, il serait opportun que ces deux offices se coordonnent lorsqu'ils prennent, chacun dans leur domaine de compétence, des mesures visant à harmoniser l'exécution. Le Conseil fédéral veillera à ce que les mesures nécessaires afin d'améliorer la coordination entre ces deux offices soient prises. De même, il serait judicieux que les cantons informent l'OFAG des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats des contrôles dans le domaine des

dénominations des produits agricoles. Le Conseil fédéral veillera à ce que les cantons soient sensibilisés à cette nécessité.

- **Application des dispositions pénales :**

Un autre aspect est celui des suites pénales éventuelles d'une utilisation frauduleuse d'une dénomination. Pour les indications géographiques, les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires, sur la base de la LDAI (art. 31), doivent dénoncer à l'autorité de poursuite pénale les infractions du droit sur les denrées alimentaires. En outre, toute personne lésée peut porter plainte contre toute utilisation illicite d'une indication géographique (art. 172 LAgr). Sur la base de ces dénonciations ou plaintes pénales, l'autorité de poursuite pénale peut être amenée à prononcer l'une ou l'autre peine. Toutefois, dans la réalité, il n'est pas rare que les affaires soient classées, faute de preuves, ou qu'en cas de condamnation, seule une amende soit prononcée. Or, il serait aussi possible d'appliquer d'autres dispositions pénales ancrées dans différentes lois. Cette question du concours des dispositions pénales relève de la compétence des tribunaux qui doivent appliquer la disposition en fonction du bien juridique atteint. Néanmoins, force est de constater que ces dispositions sont peu connues des tribunaux. Par conséquent, l'énumération de toutes les dispositions applicables dans le cadre d'une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale faciliterait leur tâche. Ainsi, les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires et, pour les appellations viticoles, le Contrôle suisse du commerce du vin (CSCV) devraient pouvoir être instruits dans ce sens. Le Conseil fédéral veillera à la mise en place d'une telle information des organes d'exécution concernant l'application des dispositions pénales.

- **Manque de coordination et d'information entre les autorités concernées (OFAG, OSAV, chimistes cantonaux, organismes de certification, etc.) :**

Les domaines visés sont soumis à plusieurs normes réglementées par plusieurs lois et ordonnances si bien que l'exécution relève de la compétence de différentes autorités fédérales et cantonales qui opèrent avec des moyens procéduraux différents et qui ne disposent pas des mêmes instruments de sanction. Une des mesures envisageables serait la mise à disposition des informations et des résultats relatifs aux contrôles sur une plateforme d'échange commune. Cela permettrait aux autorités compétentes, d'un côté, d'évaluer les données relatives aux contrôles et, de l'autre, d'intervenir et d'appliquer de façon coordonnée les mesures et les dispositions prévues par les lois et les ordonnances concernées. Cette plateforme refléterait l'idée des art. 182 et 184 LAgr. Dès lors, dans l'objectif d'amélioration de la coordination et d'information entre les autorités concernées, le Conseil fédéral veillera à ce que les différentes possibilités de créer une telle plateforme d'échange soient approfondies afin de la mettre en place dans les plus brefs délais.

En 2015, un groupe de travail interne a été chargé de proposer différentes variantes pour la mise en œuvre de l'art. 182 LAgr. Les propositions émanant du groupe de travail interne seront soumises à une analyse approfondie. Celle-ci nécessite la collaboration et la coordination entre l'OFAG, l'OSAV et l'AFD ainsi que les organes cantonaux d'exécution. Les premiers résultats sont attendus vers la fin 2016.

1 Mandat

En date du 26 septembre 2013 la Conseillère aux Etats Géraldine Savary a déposé un postulat¹ dont le libellé est le suivant :

Le Conseil fédéral est prié de présenter un rapport faisant état de l'activité des cantons et de la Confédération en matière de détection et de répression des fraudes dans le domaine des désignations protégées des produits agricoles, tant suisses qu'étrangères, telles que les appellations d'origine et les indications géographiques, les dénominations « montagne » et « alpage » ou encore

¹ 13.3837

les désignations des produits et des denrées alimentaires biologiques. Il répertoriera également les différentes mesures prises à l'étranger par la Confédération concernant la protection de ces mêmes désignations. Le rapport proposera en outre, si nécessaire, les mesures à appliquer afin de remédier à d'éventuelles lacunes.

En voici le développement :

Ces dernières années, tant le Conseil fédéral que le Parlement ont décidé de renforcer la protection des consommateurs et des producteurs. Swissness, loi sur les denrées alimentaires, accords bilatéraux, sont autant de textes de loi et d'accords qui ont été modifiés ou conclus dans ce sens. Sur le marché, on constate que le nombre et le volume des produits agricoles arborant une désignation protégée croissent de manière régulière.

En matière de denrées alimentaires, ce sont essentiellement les cantons qui sont chargés de l'exécution et du contrôle de l'application de la législation, le Conseil fédéral assumant la responsabilité de la surveillance et de la coordination des divers intervenants. Face à la globalisation des échanges commerciaux et corollairement, à l'augmentation du flux des denrées alimentaires en Suisse, il manque aujourd'hui une vue d'ensemble dans le domaine des désignations protégées des produits agricoles. Un suivi régulier et centralisé de l'ensemble des cas de dénonciation, de fraudes avérées et des sanctions arrêtées par les instances concernées, permettrait de connaître l'état des lieux et l'évolution de la situation au fil des ans.

La publication des résultats dans un rapport rendu public permettrait aux divers milieux intéressés d'avoir une idée précise de la situation et, si nécessaire, de pouvoir agir en connaissance de cause. Un tel rapport renforcerait en outre la confiance des consommateurs envers les denrées alimentaires mises sur le marché en Suisse et permettrait à la Confédération de bénéficier de données étayées dans le cadre de ses relations avec les partenaires étrangers auprès desquels elle est engagée dans ce domaine par la conclusion d'accords bilatéraux tels que l'Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires entré en vigueur le 1er décembre 2011 et l'Accord entre la Suisse et la Russie concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques entré en vigueur le 1er septembre 2011.

Le 13 novembre 2013, le Conseil fédéral a proposé, dans les termes suivants, d'accepter le postulat :

Le Conseil fédéral dispose de différents instruments - soit au niveau légal soit au niveau organisationnel - permettant de renforcer la sécurité alimentaire et la protection contre l'utilisation frauduleuse ou trompeuse des désignations dans l'étiquetage des denrées alimentaires. La révision de la loi sur les denrées alimentaires devrait permettre en particulier d'introduire des dispositions facilitant l'échange et la transmission des données entre les autorités cantonales et fédérales en la matière, et le projet législatif Swissness, adopté par le Parlement, contient des critères plus précis pour définir la provenance de tout produit et service, notamment aussi des produits agricoles.

Le Conseil fédéral charge l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de rédiger un rapport unique faisant état de la situation en matière de détection des fraudes et en particulier du fonctionnement des différents instruments et institutions à disposition.

Sur la base de la réponse du Conseil fédéral, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), avec la collaboration de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI), ont analysé dans le présent rapport les mesures et instruments à disposition ainsi que les tâches et le rôle des autorités concernées dans la lutte contre les usurpations des désignations des produits indigènes et étrangers. Ce rapport prend en considération les bases légales pertinentes en matière de réglementation et d'exécution des désignations protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires. De plus, il fait état de la coordination entre les

différentes autorités impliquées et entre les différents contrôles ainsi que du rôle de surveillance des autorités fédérales vis-à-vis des organes de contrôle impliqués.

Sur la base de cette analyse, le présent rapport examine et propose diverses mesures possibles pour améliorer le système actuel de lutte contre les infractions dans le domaine des désignations des produits agricoles et des produits agricoles transformés (agriculture biologique, AOP/IGP, produits de montagne et d'alpage, désignation de la viande de volaille).

Parallèlement, les directions de l'OFAG et de l'OSAV ont mandaté un groupe de travail, composé de représentants de l'OFAG, l'OSAV, l'Administration fédérale des douanes (AFD) et l'IPI, afin d'analyser la situation actuelle dans le cadre de l'art. 182 LAgr et de formuler sur cette base des variantes pour sa mise en œuvre.

Le présent rapport a été réalisé en étroite collaboration avec le groupe de travail précité.

2 Contexte

La question de la détection et de la répression des fraudes dans le domaine des dénominations protégées des produits agricoles et des produits agricoles transformés revêt une importance de plus en plus grande dans un contexte d'ouverture progressive des marchés. D'une part, les producteurs demandent des mesures efficaces contre la distorsion de la concurrence par des entreprises qui violent les prescriptions et qui en tirent généralement des avantages financiers. D'autre part, les consommateurs, suite aux différents scandales alimentaires, exigent une protection accrue et des instruments efficaces pour lutter contre les infractions relatives à la désignation, à l'importation, à l'exportation, au transit et à la déclaration des produits agricoles.

Misant sur une stratégie de la qualité dans le secteur agro-alimentaire², la Confédération doit se doter d'instruments adéquats et crédibles pour lutter contre les usurpations des dénominations des produits indigènes et étrangers.

La protection des dénominations des produits agricoles et des produits agricoles transformés ne peut être efficace et crédible que s'il existe des instruments de détection et de répression des fraudes.

Tous ces aspects ont fait l'objet dans le passé de différentes interventions parlementaires. Ces dernières visaient surtout la mise en œuvre de l'art. 182 de la Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1), qui inscrit dans le système juridique en tant qu'institution permanente la coordination des procédures dans les domaines précités et qui donne au Conseil fédéral la compétence d'instituer un service central chargé de coordonner l'exécution en matière de détection des fraudes dans le domaine des désignations protégées, de l'importation, du transit et de l'exportation des produits agricoles, ainsi que de la déclaration de la provenance et du mode de production.

Le Conseil fédéral, dans sa réponse du 08.05.2013 à la motion du conseiller national Jacques Bourgeois « Répression des fraudes. Mise en application de l'art. 182 de la loi sur l'agriculture »³, affirmait que « depuis l'adoption de l'art. 182 de la LAgr, différentes mesures - soit au niveau légal soit au niveau organisationnel - ont été prises visant à renforcer la sécurité des denrées alimentaires et la protection contre l'utilisation frauduleuse ou trompeuse des désignations sur l'étiquetage des denrées alimentaires. Il s'agit par exemple la nouvelle structure d'organisation, regroupant l'Office vétérinaire fédéral et la division de la sécurité alimentaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), intitulé « Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires » ou de l'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2011 de l'Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires. Dans cet accord, intégré comme annexe 12 dans l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁴

² <http://www.qualitaetsstrategie.ch/fr>

³ 13.3043

⁴ RS 0.916.026.81

(accord agricole bilatéral), la Suisse et l'UE s'engagent à reconnaître mutuellement leurs AOP et IGP et à les protéger contre toute usurpation, imitation ou indication fallacieuse.

Ces mesures, auxquelles vont s'ajouter la révision de la loi sur les denrées alimentaires et celle sur la protection des marques (« projet Swissness »), sont des éléments fondamentaux du concept global en matière de sécurité des denrées alimentaires et de la protection contre la tromperie. L'efficacité de ces différentes mesures ainsi que la coordination et la coopération entre les différentes instances tant fédérales et cantonales qu'internationales œuvrant dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et de la répression des fraudes, sont des conditions essentielles pour continuer à assurer un haut niveau de protection des consommateurs. Au niveau international, le Conseil fédéral vise dans les négociations avec l'UE pour les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires ainsi que de la santé publique une coopération toujours plus efficace.

3 Bases légales pertinentes en matière de réglementation et d'exécution des désignations protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires indigènes

3.1 Législation agricole

3.1.1 Loi fédérale sur l'agriculture (art.14 ss. et 63 LAgr)

En vertu de l'art. 14, al. 1 LAgr, le Conseil fédéral peut, pour garantir la crédibilité des désignations et promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles, édicter des dispositions sur la désignation des produits :

- élaborés selon un mode de production particulier ;
- présentant des caractéristiques spécifiques ;
- provenant de la région de montagne ;
- se distinguant par leur origine ;
- élaborés sans recours à des modes de production déterminés ou exempts de caractéristiques spécifiques ;
- élaborés selon des critères particuliers du développement durable.

L'attribution de désignations aux produits visés par ces dispositions est volontaire (al. 2). Les dispositions de la législation sur le génie génétique et sur les denrées alimentaires sont réservées (al. 3).

L'art. 15 LAgr précise les dispositions du Conseil fédéral relatives aux produits agricoles élaborés selon l'agriculture biologique. L'art. 16 LAgr fixe certains principes applicables aux appellations d'origine protégées (AOP) et aux indications géographiques protégées (IGP) : les AOP et les IGP ne peuvent devenir des noms génériques (al. 3) et les marques antérieures remplissant certaines conditions peuvent continuer à être utilisées indépendamment du respect du cahier des charges (al. 6). En outre, les AOP et IGP sont protégées contre toute utilisation commerciale pour d'autres produits exploitant le renom de la désignation protégée et contre toute usurpation, contrefaçon ou imitation (al. 7).

Les dénominations et désignations viticoles bénéficient d'une protection spécifique en vertu de l'art. 63 LAgr qui stipule que les vins sont classés en vins d'appellation d'origine contrôlée, vins de pays et vins de table (al. 1). Le Conseil fédéral établit la liste des critères à prendre en compte pour les vins d'appellation d'origine contrôlée et les vins de pays. Il peut fixer des teneurs minimales naturelles en sucre ainsi que des rendements maximaux par unité de surface en tenant compte des conditions de production spécifiques aux diverses régions (al. 2). Les cantons fixent au surplus pour chaque critère les exigences pour leurs vins d'appellation d'origine contrôlée et pour les vins de pays produits sur leur territoire sous une dénomination traditionnelle propre (al. 3). Le Conseil fédéral fixe

les exigences pour les vins de pays commercialisés sans dénomination traditionnelle et les vins de table. Il peut définir les termes vinicoles spécifiques, en particulier pour les mentions traditionnelles, et réglementer leur utilisation (al. 4). Ces principes sont concrétisés dans l'ordonnance sur le vin et les réglementations cantonales.

3.1.2 Ordonnances d'exécution

- Ordonnance sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques (Ordonnance sur l'agriculture biologique ; RS 910.18)

L'ordonnance s'applique aux :

- produits agricoles végétaux ou animaux non transformés ;
- animaux de rente ;
- produits agricoles végétaux ou animaux transformés destinés à l'alimentation humaine, contenant essentiellement des ingrédients d'origine végétale et/ou animale ;
- matières premières des aliments pour animaux, aliments composés pour animaux et autres aliments destinés à l'alimentation des animaux de rente (art. 1).

Ces produits, indigènes ou importés, peuvent être désignés comme des produits biologiques s'ils ont été obtenus ou importés, préparés ou commercialisés conformément à l'ordonnance.

Pour utiliser une dénomination, le respect des exigences requises dans la production, la préparation, l'importation, l'exportation, le stockage et la commercialisation des produits doit être certifié (art. 2, al. 5).

- Ordonnance sur la désignation de la viande de volaille en fonction du mode de production (Ordonnance sur la désignation de la volaille, ODVo ; RS 916.342)

Cette ordonnance s'applique à la viande de poule et de dinde gardée à des fins d'engraissement (art. 1). Dans la désignation de cette viande, seules les dénominations suivantes peuvent être utilisées pour indiquer le mode d'élevage (art. 2, al. 1) :

- Elevé à l'intérieur : système extensif
- Stabulation particulièrement respectueuse des animaux
- Sortant à l'extérieur
- Fermier élevé en plein-air
- Fermier élevé en liberté.

L'utilisation de ces désignations doit être contrôlée par des organismes de certification (art. 2, al. 3). Par conséquent, toute autre désignation est interdite. Les désignations susmentionnées peuvent toutefois être complétées par des indications concernant les caractéristiques particulières des modes respectifs d'élevage ou d'alimentation (art. 3).

- Ordonnance sur l'utilisation des dénominations « montagne » et « alpage » pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui en sont issues (Ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage », ODMA, RS 910.19)

L'ODMA s'applique aux produits agricoles produits en Suisse et aux denrées alimentaires qui en sont issues (art. 1). Les dénominations « montagne » et « alpage », leurs traductions ou toute dénomination dérivée sont réservées aux produits (étiquetage, documents commerciaux et publicité) qui répondent aux exigences de l'ordonnance. La dénomination « Alpes » peut être utilisée même si elle ne satisfait pas aux exigences de l'ordonnance, à condition qu'elle se rapporte manifestement aux

Alpes en tant que massif géographique. Elle ne peut cependant être utilisée pour le lait et les produits laitiers ainsi que la viande et les produits à base de viande que si les exigences concernant l'utilisation des dénominations «montagne» ou «alpage» sont respectées.

Selon l'art. 10, al. 1, les produits agricoles comportant la dénomination « montagne » ou « alpage » doivent être certifiés à tous les échelons de la production, du commerce intermédiaire et de la fabrication, y compris l'étiquetage et le préemballage. Ne sont pas soumis à la certification obligatoire les produits à l'échelon de la production primaire qui ne sont ni préemballés ni étiquetés ainsi que les produits agricoles propres à l'exploitation et les denrées alimentaires qui en sont issues dans l'exploitation ou dans l'exploitation d'estivage, remis directement aux consommateurs (art. 10, al. 2).

- Ordonnance concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (Ordonnance sur les AOP et les IGP ; RS 910.12)

Cette ordonnance protège les dénominations (AOP et IGP) des produits et des produits agricoles transformés inscrites dans le registre fédéral. Il peut s'agir aussi bien de dénominations indigènes qu'étrangères.

La protection en tant qu'AOP ou IGP doit faire l'objet d'une demande de la part d'un groupement de producteurs représentatif d'un produit auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Chaque dénomination doit être assortie d'un cahier des charges qui délimite l'aire géographique et définit le produit ainsi que sa méthode d'obtention. Si les conditions de l'ordonnance sont remplies, l'OFAG - au terme d'une procédure d'opposition et de recours - inscrit la dénomination au registre fédéral des AOP et IGP.

Une fois enregistrées, les AOP et IGP peuvent être utilisées par tout opérateur commercialisant les produits en question à condition que ces derniers soient conformes à leur cahier des charges et se soumettent au contrôle d'un organisme de certification. Il s'agit dès lors d'un droit d'usage collectif.

- Ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (Ordonnance sur le vin ; RS 916.140)

Par vin d'appellation d'origine contrôlée (AOC) on entend un vin désigné par le nom d'un canton ou d'une aire géographique d'un canton (art. 21, al. 1). Les cantons fixent leurs exigences qui doivent prévoir :

- une délimitation de l'aire géographique dans laquelle le raisin au minimum est produit ;
- une liste des cépages autorisés ;
- une liste des méthodes de culture autorisées ;
- une teneur minimale naturelle en sucre par cépage autorisé ;
- un rendement maximum à l'unité de surface par cépage autorisé ;
- une liste des méthodes de vinification autorisées et, enfin,
- un système d'analyse et d'examen organoleptique du vin prêt à la vente (al. 2).

Les termes vinicoles spécifiques (p. ex. : Château ou Œil-de-Perdrix) ne peuvent être utilisés pour désigner et présenter des vins originaires de Suisse que dans le respect de leurs définitions (art. 19).

Sur la base de l'art. 25, l'OFAG tient et publie un répertoire suisse des appellations d'origine contrôlée définies conformément à l'art. 21.

3.2 Législation sur les indications de provenance et les marques

La loi sur la protection des marques fournit également une protection aux désignations de produits agricoles. En effet, les indications de provenance sont réglementées par la loi fédérale sur la

protection des marques et des indications de provenance (LPM ; RS 232.11) du 28 août 1992 (art. 47 ss.). Ces dispositions visent d'une part à protéger le consommateur de tromperies sur la provenance géographique de marchandises et de services et, d'autre part, à éviter la généralisation d'attentes trompeuses ou fausses sur la provenance géographique, même si on ne cherche pas à éveiller d'attente particulière de qualité, de propriétés ou d'évaluation par rapport aux produits désignés (WILLI, *ibid.*, N. 5 avant l'art. 47 LPM; HIRT, *ibid.*, p. 38 ss.; MEISSER/ASCHMANN, *ibid.*, p. 157; GLAUS, *ibid.*, p. 9; ATF 132 III 770, p. 775).

Même si les marques et l'indication de provenance sont mentionnées dans la même décision, elles dépendent de réglementations différentes. Tout comme la marque, l'indication de provenance a pour fonction de différencier certains produits et services d'autres de même nature. Cette différenciation ne se fait pas en fonction du nom d'entreprise, mais de l'indication géographique. L'indication renseigne l'acheteur sur une provenance géographique spécifique, qui n'est en principe pas en lien avec une entreprise spécifique.

Les dispositions sur la provenance sont appliquées dès lors qu'une désignation tombe sous la définition de l'indication de provenance et qu'il n'existe pas de dispositions spéciales. La protection est automatique : ne sont nécessaires ni enregistrement ni autorisation officielle.

En vertu de l'art. 47 LPM, l'indication de provenance constitue une référence directe (« Berner Lebkuchen ») ou indirecte (nom d'une montagne ou croix suisse) à la provenance géographique de produits ou de services. L'indication de provenance peut se référer à la fois à la qualité et à des propriétés du produit ou du service concerné qui sont en lien avec la provenance.

Ces références à la provenance géographique de produits ou de services sont des indications de provenance simples qui n'associent pas de qualité particulière aux produits ou aux services désignés. Elles se bornent à indiquer que le produit ou le service en question vient d'un endroit donné.

Les indications de provenance qualifiées font référence à un endroit qui jouit d'une réputation particulière pour les produits en question. Elles indiquent que les qualités particulières d'un produit sont dues aux conditions géographiques d'un pays, d'une région ou d'un lieu donné. Les AOP et les IGP qui sont inscrites au répertoire de l'OFAG conformément à la LAgr sont considérées comme des indications de provenance qualifiées.

Dans certains cas, les indications de provenance ont perdu leur sens premier et les milieux intéressés les voient non plus comme une indication de la provenance géographique des produits ou services désignés mais uniquement comme une définition du type, de la variété ou de la qualité des produits ou services (p. ex. saucisse de Vienne). De telles indications sont alors des désignations de genre (art. 47, al. 2, LPM).

Les indications de provenance ont toujours été utilisées comme partie intégrante de la marque. Dans le cadre de la procédure d'examen, l'IPI doit s'assurer qu'aucun signe pouvant induire en erreur ne soit enregistré dans le registre des marques.

Par rapport aux AOP et aux IGP définies par le droit agricole, cela signifie que la limitation de la liste des produits d'une marque se rapporte à la zone géographique définie dans le cahier des charges des désignations protégées. Ainsi, la liste des produits de la marque « Sbrinz » n° 501 173 (effigie de Guillaume Tell) est limitée au fromage bénéficiant de l'appellation d'origine protégée « Sbrinz ».

3.3 Législation sur les denrées alimentaires (droit actuel et révision [LARGO])

Comme le spécifie l'art. 1, let. c, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI ; RS 817.0), l'un des buts de cette loi est de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires. Or, sont réputées trompeuses les indications et les présentations propres à susciter chez le consommateur de fausses idées sur la fabrication, la composition, la qualité, le mode de production, la conservabilité et

la provenance (art. 18, al. 3, LDAI). De surcroît, selon l'art. 19 LDAI, les denrées alimentaires ne doivent pas être imitées à des fins de tromperie.

La protection contre la tromperie comporte ainsi l'obligation que toute indication apposée sur une denrée alimentaire ou liée à une denrée alimentaire d'une manière ou d'une autre, par exemple par le biais de la publicité, soit conforme à la vérité. De même, cette protection s'étend également à la présentation (par exemple l'emballage d'une denrée alimentaire), qui ne doit pas induire le consommateur en erreur.

Par ailleurs, comme le souligne le message de la loi (FF 1989 I 874), ces dispositions, destinées en premier lieu à la protection des consommateurs, profitent également aux fabricants, commerçants et vendeurs honnêtes en constituant une protection contre les éventuelles pratiques déloyales de la part de la concurrence.

Ces principes légaux sont repris de manière plus explicite dans l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs, RS 817.02). En effet, l'art. 10 précise que les dénominations, les indications, les illustrations, les conditionnements, les emballages et les inscriptions qui figurent sur les conditionnements et sur les emballages, ainsi que la présentation et la publicité des denrées alimentaires doivent correspondre à la réalité et exclure toute possibilité de tromperie quant à la nature, à la provenance, à la fabrication, au mode de production, à la composition, au contenu et à la durée de conservation de la denrée alimentaire en question. Concernant les désignations protégées des produits agricoles, cet article interdit formellement toute indication ou présentation de toute nature pouvant prêter à confusion avec des désignations protégées par l'ordonnance sur les AOP et les IGP, par une législation cantonale analogue ou par un traité international ratifié par la Suisse (art. 10, al. 2, let. f, ODAIUOs). En d'autres termes, tous les principes et mécanismes définis dans la législation alimentaire permettant de lutter contre la tromperie s'appliquent également aux produits portant une appellation protégée.

La récente révision de la loi sur les denrées alimentaires (adoptée par le Parlement le 20 juin 2014) ne change fondamentalement rien à la situation décrite ci-dessus, les nouveaux art. 1, let. c, 18 et 19 conservant leur teneur actuelle malgré une formulation différente.

3.4 Accords internationaux en matière de protection des désignations protégées

3.4.1 Accords bilatéraux généraux sur les indications géographiques

Les traités bilatéraux sur les indications de provenance et les indications géographiques accordent aux dénominations listées une protection contre toute utilisation incorrecte dans les échanges commerciaux. Les noms d'États et des cantons (tout comme les Länder allemands, les régions et provinces espagnoles, les anciennes provinces françaises, etc.) bénéficient d'une protection absolue pour tous les produits, en tant qu'indications de provenance.

Selon ces traités, l'indication géographique ne peut être utilisée qu'en conformité du droit du pays d'origine. De plus, une indication géographique ne peut devenir générique dans le pays de protection.

Les accords suivants des années 1960 et 1970, conclus avec des États européens devenus par la suite membres de l'UE, sont toujours en vigueur. Ils portent sur les indications géographiques pour tous les types de produits.

- Traité du 7 mars 1967 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur la protection des indications de provenance et d'autres dénominations géographiques (RS 023211119136)
- Traité du 16 novembre 1973 entre la Confédération suisse et la République socialiste tchécoslovaque sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et

d'autres dénominations géographiques (RS 0.232.111.197.41). Ce traité reste valide pour la République tchèque et la Slovaquie.

- Traité du 14 mars 1974 entre la Confédération suisse et la République française sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques (RS 0.232.111.193.49)
- Traité du 9 avril 1974 entre la Confédération suisse et l'Etat espagnol sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et des dénominations similaires (RS 0.232.111.193.32)
- Traité du 16 septembre 1977 entre la Confédération suisse et la République portugaise sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et des dénominations similaires (RS 0.232.111.196.54)
- Traité du 14 décembre 1979 entre la Confédération suisse et la République populaire hongroise sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques (RS 0.232.111.194.18)

Les accords suivants sont basés sur les mêmes éléments fondamentaux que les accords des années 1960 et 1970, mais comportent en outre des dispositions permettant la mise en œuvre de la protection aussi pour les indications géographiques qui ne figurent pas dans les listes annexées aux accords :

- Accord du 29 avril 2010 entre la Suisse et la Russie pour la protection des indications géographiques et des appellations d'origine (RS 0.232.111.196.65).

Exemples : Emmentaler, Rigi Kirsch, Moskovskaya vodka, Tulskiy samovar.

- Accord du 23 septembre 2013 entre la Jamaïque et la Suisse sur la reconnaissance mutuelle et la protection des indications géographiques (RS 0.232.111.194.58).

Exemples : Emmentaler, St. Galler Stickerei / Spitzen, Blue Mountain Coffee, Jamaica Rum.

3.4.2 Accords bilatéraux sectoriels sur les indications géographiques

- Accord agricole entre l'Union européenne et la Suisse (Accord agricole bilatéral)

Dans le cadre de l'Accord agricole bilatéral, l'Union européenne et la Suisse ont adopté une reconnaissance mutuelle et une protection réciproque des indications géographiques dans le domaine des vins, des spiritueux, puis des produits agricoles. Cette reconnaissance fait l'objet respectivement des annexes 7, 8 et 12 de l'accord susmentionné, également applicables à la Principauté de Liechtenstein par le biais d'un accord additionnel⁵.

- Annexes 7 (appellations vitivinicoles) et 8 (dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses)

Sur la base de ces annexes, les dénominations listées sont réservées aux produits originaires de la Partie en question, dans les conditions prévues par les législations respectives.

Exemples : *Coteaux de Dordogne*, *Thunersee*, *Dolcetto d'Alba* et *Beaune*, *Zuger Kirsch*, *Grappa del Ticino*, *Calvados* et *Ouzo*.

- Annexe 12 (appellations d'origine et indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires)

⁵ RS 0.916.026.812

Les indications géographiques à protéger ne sont intégrées dans une liste qu'à l'issue d'une procédure d'examen et de consultation. Les listes sont actualisées annuellement selon la même procédure.

Exemples : *Sbrinz*, *Cardon épineux genevois*, *Parmigiano Reggiano*, *Welsh Lamb*

- Accord agricole entre la Suisse et le Mexique (RS 0.632.315.631.11) : reconnaissance mutuelle et protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses entre la Suisse/la Principauté de Liechtenstein et le Mexique (annexe IV)

Exemples : *Grappa del Ticino*, *Vaduzer Marc*, *Tequila*, *Mezcal* et *Bacanora*.

- Convention internationale de Stresa sur l'emploi des appellations d'origine et dénominations de fromages (RS 0.817.142.1)

Cette convention datant de 1951 règlemente et protège l'emploi des appellations d'origine et des dénominations de fromage. À ce jour, quatre pays sont encore Parties à cette convention : la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse.

Les appellations d'origine (annexe A) sont réservées aux pays d'origine du produit et bénéficient d'une protection absolue, alors que les dénominations (annexe B) peuvent être utilisées par les autres Parties à condition que la dénomination soit accompagnée de l'indication du pays de fabrication en caractères identiques, dans leurs types, dimensions et couleurs, à ceux utilisés pour la dénomination (art. 4). Cette convention assure par conséquent une protection minimale des dénominations suisses qui ne sont pas protégées par le biais de l'Accord agricole bilatéral, telles que l'Emmentaler.

3.4.3 Autres accords internationaux comportant des dispositions relatives à la protection des indications géographiques

Certains des accords de libre-échange conclus par la Suisse, seule ou au travers de l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁶, comportent des dispositions générales relatives à la protection des indications géographiques. Conformément à la réponse du Conseil fédéral à la motion du 19 juin 2012 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (12.3642), et à la formulation de cette motion telle qu'adoptée par le Conseil des États, le Conseil fédéral s'efforce, dans chacune des négociations d'accords bilatéraux, d'intégrer des dispositions relatives à la protection des indications géographiques.

Dans le cadre de l'**Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle** qui touchent au commerce, Annexe 1.C de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁷, les indications géographiques bénéficient également d'une protection. Les produits sont protégés contre toutes les indications trompeuses tandis qu'une protection additionnelle est prévue pour les indications géographiques des vins et des spiritueux, et cela même si le public ne risque pas d'être induit en erreur quant à la véritable origine du produit. Aux termes de l'Accord, les indications géographiques sont des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un membre de l'OMC, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique. Si les membres de l'OMC doivent prévoir les moyens juridiques afin d'assurer cette protection, ils sont libres de choisir le système de protection (droit des marques, droit sur la concurrence déloyale ou système sui generis).

⁶ Pour la liste complète des accords de libre-échange de la Suisse, voir sous : <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/04619/index.html?lang=fr>

⁷ RS 0.632.20

La **Convention de Paris** pour la protection de la propriété industrielle révisée à Stockholm le 14 juillet 1967⁸ protège les indications de provenance en interdisant toute utilisation directe ou indirecte d'une indication fautive concernant la provenance du produit ou l'identité du producteur, fabricant ou commerçant.

La Suisse n'est pas partie contractante de l'**Arrangement de Lisbonne** du 31 octobre 1958 relatif à la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international. Néanmoins, étant donné que celui-ci a été révisé par l'Acte de Genève et qu'il étend désormais son champ de protection aux indications géographiques, l'opportunité d'une adhésion sera examinée.

3.4.4 Accords internationaux relatifs à la protection d'autres désignations

Dans le cadre de l'Accord agricole bilatéral, la Suisse et l'UE se sont engagées à favoriser le commerce des produits agricoles et denrées alimentaires obtenus selon le mode de production biologique en provenance des Parties et conformes aux dispositions législatives et réglementaires respectives reconnues comme équivalentes (annexe 9).

La Suisse a également conclu des accords de reconnaissance dans ce domaine avec le Canada, le Japon et les États-Unis d'Amérique⁹.

Lors de la signature de l'Accord agricole bilatéral, la Suisse déclarait vouloir adopter une législation spécifique au mode d'élevage et à la dénomination des volailles, équivalente à la législation communautaire en la matière. C'est ce qu'elle a fait en adoptant l'Ordonnance sur la désignation de la viande de volaille en fonction du mode de production (ODVo)¹⁰.

4 Instruments à disposition et mesures prises à ce jour en Suisse

4.1 Usurpation des désignations de produits indigènes

4.1.1 LAgr

4.1.1.1 Mesures administratives

Sur la base de l'art. 169 LAgr, l'OFAG prend des mesures administratives. Ainsi, en cas d'utilisation illicite d'une désignation protégée, l'OFAG peut infliger un avertissement, astreindre à payer un montant de 10 000 francs au plus (art. 169, al. 1, LAgr) ou interdire l'utilisation et la mise en circulation des produits (art. 169, al. 3, LAgr). Cette disposition s'applique dans l'exécution uniquement au domaine agricole ne concernant pas les denrées alimentaires, ces derniers étant de la compétence des organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires. Étant donné que les AOP et IGP enregistrées à ce jour concernent uniquement des denrées alimentaires, l'OFAG n'a pas été amené à prendre de mesures en vertu de cette disposition.

Lorsqu'il s'agit de denrées alimentaires, ce sont les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires qui sont compétents (cf. ch. 4.1.3) et qui prennent des mesures fixées par la LDAI (cf. ch. 4.1.3). À titre d'exemple, sur dénonciation de l'Interprofession du Vacherin Mont d'Or, le laboratoire cantonal du canton de Saint-Gall a constaté que le fromage vendu sous la dénomination *Krümmswiler Försterkäse* ne constituait pas une usurpation de l'AOP *Vacherin Mont d'Or* et ne violait donc pas l'art. 17 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP. Ce constat a été confirmé par le Tribunal fédéral¹¹ qui a estimé que le cerceau en bois utilisé pour l'emballage du Vacherin Mont-d'Or et la forme ronde du fromage ne présentent pas de caractère distinctif spécifique, de telle sorte que

⁸ RS 0.232.04

⁹ <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00092/index.html?lang=fr>

¹⁰ RS 916.342

¹¹ 2A.515/2006

l'utilisation de ces éléments pour le *Krümmswiler Försterkäse* ne peut faire l'objet d'une contestation, d'autant moins que les noms des produits sont totalement différents.

4.1.1.2 Dispositions pénales

Celui qui utilise illicitement une AOP ou une IGP en vertu de l'art. 16 LAgr ou une dénomination ou un classement visés à l'art. 63 LAgr, est, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 172, al. 1, LAgr). Celui qui agit par métier est poursuivi d'office et se voit infliger une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée (al. 2). Par ailleurs, celui qui enfreint intentionnellement les dispositions en matière de désignation des produits reconnues ou édictées en vertu des art. 14 et 15 LAgr est puni d'une amende de 40 000 francs au plus si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition (art. 173, al. 1, let. a^{bis}, LAgr). Si l'auteur agit par négligence, la peine est une amende de 10 000 francs au plus (al. 2). Dans les cas de très peu de gravité, il peut être renoncé à la poursuite pénale et à la peine (al. 5). La poursuite pénale des peines incombe aux cantons (art. 175 LAgr).

4.1.1.3 Dispositions d'exécution

Sur la base de l'art. 179 LAgr, le Conseil fédéral surveille l'exécution de la loi sur les cantons. La Confédération peut réduire les contributions ou refuser leur octroi à un canton qui n'exécute par la loi ou l'exécute de manière incorrecte.

En vertu de l'art. 181 LAgr, les organes d'exécution ordonnent les mesures de contrôle et les enquêtes nécessaires à l'application de la LAgr et de ses ordonnances d'exécution. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions afin de garantir, dans l'exécution de la LAgr et d'autres lois concernant l'agriculture, une activité de contrôle homogène, commune et coordonnée ainsi que l'échange d'informations pertinentes entre les organes de contrôle compétents.

Conformément à l'art. 184 LAgr, l'OFAG et les autorités de la Confédération, des cantons et des communes s'entraident et échangent toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs tâches. Cet échange d'informations est important dans un contexte où différentes autorités sont impliquées dans la mise en œuvre de la protection des désignations des produits agricoles.

Le Parlement a introduit l'art. 182 lors de la révision de la loi sur l'agriculture (LAgr) en 1998 et l'a précisé lors de la révision partielle de la LAgr en 2002.

L'art. 182 LAgr traite en premier lieu de l'exécution de la loi sur l'agriculture (LAgr) et de sa coordination avec la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) et la loi sur les douanes (LD). Il a pour but de les coordonner de telle manière à éviter autant les recoupements que les lacunes. À cette fin, l'art. 181, al. 1^{bis}, LAgr détermine explicitement cette coordination, de même que l'art. 182 LAgr.

Pour assurer une exécution efficace de ces différentes lois et de leurs intersections, l'al. 2 institue un service central pour protéger les produits agricoles des fraudes et pour poursuivre les fraudes avérées.

4.1.2 Loi sur la protection des marques

La loi sur la protection des marques (LPM) prévoit des moyens juridiques ressortant aussi bien au droit civil (art. 52 ss) qu'au droit pénal (art. 64) ou au droit administratif (art. 70 ss) pour se défendre contre les violations perpétrées.

4.1.2.1 Protection en vertu du droit civil

Toute personne faisant état d'un intérêt juridique peut faire constater par un juge qu'il existe ou non un droit ou un rapport juridique (art. 52 LPM ; action en constatation). Toute personne qui établit qu'elle a un intérêt juridique à une telle constatation a qualité pour intenter une action en constatation.

La personne qui subit ou qui risque de subir une violation de son droit à la marque ou à une indication de provenance peut demander au juge (art. 55 LPM ; action en exécution d'une prestation) :

- a) de l'interdire, si elle est imminente ;
- b) de la faire cesser, si elle dure encore ;
- c) d'exiger du défendeur qu'il indique la provenance et la quantité des objets sur lesquels la marque ou l'indication de provenance ont été illicitement apposées et qui se trouvent en sa possession.

Outre les personnes, les associations professionnelles et économiques dont les statuts les y autorisent pour défendre les intérêts de leurs membres ainsi que les organisations de protection des consommateurs d'importance nationale et régionale ont le droit de saisir la justice civile auprès du tribunal compétent (art. 56 LPM).

Si une irrégularité ayant lieu en Suisse est signalée à l'IPI, celui-ci notifiera à la personne ou à l'entreprise fautive l'action illicite dont elle est responsable et la rendra attentive aux dispositions légales applicables. Selon le droit en vigueur, il n'a toutefois pas la compétence d'intenter de procès contre de telles violations. La révision sur la protection des marques (dispositions Swissness) attribuée à l'IPI le droit d'intenter une action civile. En cas d'irrégularités ayant lieu à l'étranger, l'IPI en informe les organisations professionnelles concernées, qui jouent un rôle clé pour faire valoir efficacement la protection des indications de provenance.

4.1.2.2 Protection en vertu du droit pénal

En vertu de l'art. 64 LPM, sur plainte du lésé, est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui, intentionnellement, appose illicitement une indication de provenance ou usurpe un nom, une adresse ou une marque pour offrir des produits ou des services d'origine étrangère. Si l'auteur de l'infraction agit par métier, il est poursuivi d'office (art. 64, al. 1, LPM).

En matière de protection, le droit pénal accorde un rôle similaire à l'IPI que le droit civil. Avec l'introduction des nouvelles dispositions Swissness, sera poursuivi d'office pénalement non seulement celui qui agit par métier, mais aussi toute utilisation intentionnelle de fausses indications de provenance et, en outre, l'IGE disposera du droit d'intenter une action en justice.

4.1.2.3 Protection en vertu du droit administratif

Dans le domaine des denrées alimentaires, ce sont les autorités de contrôle cantonales qui assurent l'exécution de la protection contre la tromperie (voir chiffre 4.1.3). La protection accordée par le droit administratif inclut également l'aide fournie par l'Administration fédérale des douanes (art. 70 ss. LPM).

Comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, il faut veiller à respecter les dispositions sur l'indication d'origine suisse figurant dans la LPM (y compris les règlements d'application) pour l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Les autorités d'exécution de la législation sur les denrées alimentaires examinent le respect de ces critères de protection des marques dans le cadre de la mise en œuvre de l'interdiction de la tromperie dans le domaine alimentaire (FF 2011 5220). Sa compétence reste inchangée.

Dans le cadre de la révision complète des ordonnances dans le domaine des denrées alimentaires (projet LARGO), il sera établi à l'échelon législatif que les cantons doivent tenir compte de cette ordonnance dans le cadre de la protection contre la tromperie. Les cantons doivent veiller à respecter les dispositions sur les indications de provenance conformément à la LPM dans le cadre de leurs tâches d'exécution relatives aux denrées alimentaires.

4.1.3 Loi sur les denrées alimentaires (LDAI)

4.1.3.1 Mesures administratives

Les organes de contrôle prononcent une contestation lorsqu'ils constatent que les exigences légales ne sont pas remplies (art. 27). Par cette contestation, les organes de contrôles notifient aux intéressés, en se fondant sur une constatation officielle des faits, que la denrée alimentaire contrôlée n'est pas conforme à une ou plusieurs exigences légales. Dans le domaine des produits alimentaires avec désignations protégées, cela peut concerner une éventuelle atteinte à la protection contre la tromperie (imitation, cahier des charges non respecté, etc.). Ensuite, la marchandise contestée fera l'objet d'une mesure administrative (art. 28). L'organe de contrôle décidera si le produit pourra être utilisé assorti de charges (par exemple en exigeant un changement d'étiquetage), ou devra être éliminé ou confisqué.

Conformément à l'art. 30, l'organe de contrôle peut, dans certains cas, ordonner comme mesure provisionnelle un séquestre de la marchandise contestée. C'est notamment le cas lorsqu'il faut protéger le consommateur contre un danger pour sa santé ou contre la tromperie.

4.1.3.2 Dispositions pénales

L'organe de contrôle qui aura constaté une infraction à la législation alimentaire et qui aura pris la mesure administrative adéquate devra encore dénoncer l'affaire à l'autorité de poursuite pénale (art. 31). Si le cas est de peu de gravité, l'organe de contrôle peut renoncer à une telle dénonciation et seulement infliger un avertissement.

La sanction prévue pour des cas de tromperie intentionnelle en lien avec des désignations protégées est une amende de 40 000 francs au plus (art. 48, al. 1, let. h). Il y a lieu de noter que cette infraction est poursuivie d'office. En cas d'action par négligence, la peine sera une amende de 20 000 francs au plus. La future loi sur les denrées alimentaires prévoit un seul changement à cet égard, à savoir que l'amende encourue pourra être de 80 000 francs au plus si l'auteur des faits agit à titre professionnel ou avec l'intention de s'enrichir.

4.2 Usurpation des désignations de produits suisses à l'étranger

La Confédération, en vertu de l'art. 16b LAgr, soutient les interprofessions, les organisations de producteurs et les organisations de transformateurs dans la défense des AOP et IGP suisses sur le plan international (al. 1). Ainsi, la Confédération peut prendre en charge une partie des frais découlant des procédures engagées par les représentations suisses à l'étranger à la demande d'interprofessions, d'organisations de producteurs ou d'organisations de transformateurs pour défendre des appellations d'origine ou des indications géographiques (al. 2). Le budget annuel à disposition pour la défense des AOP et IGP suisses sur le plan international est actuellement de 50 000 francs par an, ce qui a permis de couvrir jusqu'à maintenant les demandes des interprofessions. Sur cette base, la Confédération a pris en charge une partie des frais engagés par l'Interprofession du Gruyère aux États-Unis et en Afrique du Sud pour le dépôt de marques visant la défense de l'AOP *Gruyère* dans ces pays.

En principe, les accords sur les indications géographiques assurent aux AOP et IGP suisses la même protection juridique sur le territoire de l'autre Partie contractante que celle existant en Suisse.

À titre d'exemple, sur la base de l'annexe 12 de l'Accord agricole bilatéral, l'Interprofession Tête de Moine avait signalé à l'OFAG le cas du fromage ressemblant à l'AOP « Tête de Moine, Fromage de Bellelay », désigné comme *Mönchskopf* et utilisant des références à l'AOP suisse. Suite à l'intervention de la Suisse auprès de l'UE, l'étiquette du fromage a été modifiée et toute allusion ou référence suggérant l'AOP suisse ou son aire d'origine a été supprimée.

4.3 Usurpation des désignations des produits étrangers

4.3.1 LAgr, y compris les accords agricoles sur les IG

La LAgr s'applique également aux AOP et IGP étrangères inscrites au registre de l'OFAG (cf. ch. 4.1.1.1 et 4.1.1.2). À défaut d'être enregistrées en tant qu'AOP ou IGP ou en l'absence d'un accord international de protection, les IG étrangères peuvent être protégées en vertu de la LPM (art. 47 ss.) ou de la législation alimentaire suisse.

Les accords agricoles sur les IG prévoient également une protection équivalente (mesures administratives ou procédures juridiques). À titre d'exemples relatifs à l'annexe 12 de l'Accord agricole bilatéral, des cas de suspicion concernant l'IGP communautaire *Riz de Camargue*, l'AOP communautaire *Munster* et l'IGP communautaire *Tomme de Savoie*, dénoncées à l'OFAG par les autorités françaises, ont été examinées par les chimistes cantonaux compétents qui ont prononcé des mesures. En vertu de l'accord Mexique-Suisse, un cas de suspicion de l'IG *Tequila* avait été annoncé à l'OFAG et l'IPI par le Consejo Regulador del Tequila. Ce cas a été transmis au chimiste cantonal compétent qui a conclu que l'utilisation du terme Tequila pour le produit en question était licite.

Pour ce qui est de l'utilisation des termes « montagne » et « alpage », l'ODMA s'applique uniquement aux produits agricoles produits en Suisse et aux denrées alimentaires qui en sont issues (art. 1). Les produits fabriqués à l'étranger et importés en Suisse ne sont pas soumis à l'ordonnance susmentionnée, mais à l'interdiction générale de la tromperie (cf. ch. 3.3).

4.3.2 LPM, y compris les accords sur les indications géographiques

Dans les dispositions qu'elle prévoit sur les indications de provenance, la LPM ne fait pas de différence entre les indications de provenance suisses et étrangères (voir ch. 3.2).

Les accords bilatéraux généraux contiennent des listes avec des indications de provenance protégées. Ces dénominations sont valables en Suisse indépendamment de l'existence ou non d'une indication de provenance géographique selon les pratiques commerciales en vigueur en Suisse. Selon ces accords, chaque partie contractante s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection des désignations. On peut citer à titre d'exemple la bière fabriquée aux États-Unis portant la marque *Budweiser*, dont l'utilisation a été interdite car, en vertu d'un accord conclu entre la Suisse et la Tchéquie, cette désignation est réservée à la bière provenant de la ville tchèque de Budweis.

Dans le cadre de la procédure d'examen des marques, l'IPI doit veiller à ce qu'aucun signe trompeur ne soit enregistré dans le registre des marques, aussi pour les indications de provenance étrangères.

4.3.3 LDAI

La législation alimentaire ne fait aucune différence entre les produits indigènes et les produits étrangers en ce qui concerne la protection du consommateur contre la tromperie. Pour les produits importés et contestés, les mesures sont les mêmes que pour les produits indigènes contestés, sauf qu'elles prévoient en outre la possibilité de les refouler (art. 28, al. 5). L'utilisation illicite d'une désignation protégée étrangère ou d'une mention géographique étrangère peut, dès lors, être contestée par les autorités cantonales chargées de l'exécution du droit alimentaire si elle constitue un cas de tromperie au sens de la LDAI. Cette contestation peut être effectuée indépendamment de l'existence ou non d'un accord international.

5 Contrôles : autorités impliquées au niveau fédéral et cantonal et identification des problèmes

5.1 Désignation de produits agricoles et de leurs produits de transformation conformément aux art. 14 à 16 LAgr

Qui contrôle qui et quels sont les résultats de ces contrôles ?

Le contrôle des désignations définies par les art. 14 à 16 LAgr est basé sur un système de certification. Des **organes de certification** privés et indépendants contrôlent et certifient, à tous les échelons de la chaîne alimentaire, la conformité du processus de fabrication et de la déclaration des produits agricoles et de leurs produits de transformation avec les ordonnances sur les dénominations (bio, AOP / IGP, montagne / alpage, ODVo).

Ces organes de certification constatent les infractions faites aux exigences contenues dans les ordonnances ou dans les cahiers des charges et ordonnent l'application de sanctions selon le règlement. Le contrôle débouche sur l'attestation de la conformité (certification) ou sur la non-conformité (pas de certification ou suspension de la certification). Lorsqu'ils contrôlent des AOP et des IGP, les organes de certification évaluent la conformité des produits avec leur cahier des charges. Les irrégularités constatées (non-conformité) sont sanctionnées selon le manuel de contrôle. En cas de légers manquements, des mesures de correction peuvent être imposées et, si ceux-ci sont résolus, il est alors possible d'attester la conformité (certification). Si par contre, les manquements sont graves, la certification peut être suspendue. Elle pourra être récupérée après un contrôle additionnel qui doit confirmer que les irrégularités ont bien été supprimées.

Les organes de certification annoncent les irrégularités constatées lors des contrôles à l'OFAG, aux autorités d'exécution cantonales compétentes ainsi qu'aux groupements de producteurs. En outre, les organes de certification livrent à l'OFAG un rapport annuel pour chaque désignation protégée, qui détaille le nombre et le type de mesures de correction prises et de certificats suspendus.

Les organes de certification doivent être accrédités pour leur activité conformément à l'ordonnance sur l'accréditation et la désignation (OAccD ; RS 946.512). Le Service d'accréditation suisse (SAS), qui fait partie du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), vérifie et reconnaît la compétence des organes de certification privés selon la version la plus récente de la norme SN EN ISO/IEC 17065:2012.

L'**OFAG** est l'autorité compétente qui exécute les ordonnances sur les dénominations (bio, AOP / IGP, montagne / alpage, ODVo) conformément à la législation sur l'agriculture tant que cela ne concerne pas des denrées alimentaires. En outre, l'OFAG est aussi responsable de la surveillance de droit public des organes de certification quant au respect des ordonnances.

Le secteur Inspectorat des finances de l'OFAG mène environ 200 contrôles par an dans le domaine laitier auprès des fromageries. Dans certains cas, ces contrôles ont également donné lieu à des constatations dans le domaine AOP / IGP ou montagne / alpage (fromage) ; ces constatations sont transmises au secteur responsable de l'OFAG pour une évaluation et sont signalées à l'autorité de surveillance de l'ordonnance concernée.

Les **organes de contrôle cantonaux des denrées alimentaires** exécutent pour leur part les ordonnances de désignation en vertu de la loi sur les denrées alimentaires (interdiction de tromperie des consommateurs). Les organes de contrôle peuvent réquisitionner des marchandises et imposer d'autres mesures (p. ex. utilisation soumise à conditions ou non, élimination, obligation de rendre inoffensif). À l'échelle des autorités fédérales, il n'existe pas de tableau général des examens qui ont été menés (nombre, paramètres de contrôle) et de leurs résultats. Ces types de résultats sont plutôt intégrés dans les statistiques cantonales.

Le répertoire des numéros de tarif correspondant au tarif douanier électronique Tares ne fait pas de différence entre les produits bio et les produits conventionnels ni entre les produits désignés AOP / IGP et les autres. C'est pourquoi il n'existe pas de données douanières sur les désignations protégées.

Dans le cadre de l'Accord agricole bilatéral avec l'UE et des arrangements d'équivalence conclus avec le Canada, le Japon et les États-Unis, l'efficacité du système de contrôle et de surveillance prévu par l'ordonnance sur l'agriculture biologique est vérifiée régulièrement dans le cadre d'une révision entre pairs par le biais d'une comparaison avec les standards équivalents en matière de bio. Selon l'Accord agricole, la structure de contrôle dans le domaine des AOP et des IGP peut faire l'objet d'un audit par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV).

Comment se passe la coordination entre les différents acteurs ?

Dans le domaine du bio, un groupe de travail permanent placé sous la direction de l'OFAG coordonne toutes les questions en lien avec le contrôle et l'exécution de l'ordonnance sur l'agriculture biologique. Il élucide les questions d'exécution, débat des améliorations nécessaires qu'il propose et élabore des lignes directrices et des instructions à l'intention des acteurs faisant partie du système de contrôle. Ce groupe de travail réunit des représentants de tous les organes et autorités concernés, à savoir l'OFAG, l'OSAV, l'Association des chimistes cantonaux de Suisse, le Service d'accréditation suisse, le contrôle officiel des aliments pour animaux d'Agroscope et les organismes de certification bio.

L'OFAG a édicté deux directives à l'intention des organes de certification pour permettre d'harmoniser l'application des dispositions d'ordonnance. L'OSAV et l'OFAG ont également édicté conjointement une troisième directive à l'intention des autorités d'exécution cantonales et des organes de certification relative à la gestion des résidus dans les produits issus de l'agriculture biologique.

Dans le cadre de l'ordonnance sur les AOP et les IGP et de l'ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage » (ODMA), il existe également un groupe de travail permanent pour chacune d'entre elles, placé sous la direction de l'OFAG, qui se préoccupe des questions en lien avec le contrôle et l'exécution de l'ordonnance respective. Le groupe AOP / IGP compte des représentants de tous les organismes et autorités concernés, à savoir l'Association des chimistes cantonaux de Suisse, les organes de certification et le SAS. Le groupe de travail « montagne » et « alpage » réunit, quant à lui, des représentants des autorités (OFAG, OSAV, SAS et Association des chimistes cantonaux de Suisse) et des organes de certification, mais aussi de l'Union suisse des paysans, du Groupement suisse pour les régions de montagne et de la Société suisse d'économie alpestre.

Le tableau suivant présente un certain nombre de différences dans le système de contrôle des ordonnances sur les désignations :

	Ordonnance sur l'agriculture biologique	Ordonnance sur les AOP et les IGP	Ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage »	Ordonnance sur la désignation de la volaille
<i>Objet des contrôles</i>	Exploitations agricoles, entreprises de transformation et négociants. Bio : en 2013, un total de 6592 exploitations agricoles et de 1691 entreprises de transformation ou négociants travaillaient en Suisse selon les dispositions de l'ordonnance sur l'agriculture biologique. AOP / IGP : 34 désignations figurent dans le registre de l'OFAG, dont 21 AOP et 13 IGP (état au 14 octobre 2015), dont une IGP étrangère « Café de Colombia ». Environ 10 000 entreprises produisent des matières premières pour les produits AOP et IGP suisses. 1300 entreprises de transformation préparent des spécialités AOP ou IGP.			Sont contrôlées toutes les exploitations d'engraissement qui produisent des poules et des dindes selon les dispositions contenues dans l'annexe, ainsi que les abattoirs.
<i>Fréquence des contrôles</i>	Analyse sur la base des risques au moins une fois par an.	Au moins une fois tous les deux ans conformément à l'ordonnance sur le contrôle des AOP et des IGP (RS 910.124).	Au moins une fois tous les deux ans.	Au moins une fois par an. Dans les abattoirs, au moins une fois par an, dans les abattoirs sans système de CQ certifié, au moins quatre fois par an.
<i>Contrôle des produits importés</i>	Les produits introduits peuvent être désignés biologiques s'ils ont été produits, transformés et contrôlés selon des règles équivalentes. Les importateurs sont soumis à l'obligation de la certification. L'équivalence est fondée sur la reconnaissance de normes étrangères (liste de pays du DEFR), ou sur la reconnaissance d'organismes de certification étrangers par l'OFAG.	Le contrôle permanent des indications géographiques à la frontière fait partie intégrante des contrôles de l'Administration fédérale des douanes (AFD), qui les réalise sur la base d'une analyse de risques et transmet des échantillons aux autorités d'exécution du canton destinataire des produits pour vérification. Les organisations compétentes pour les AOP / IGP ont aussi la possibilité de solliciter des mesures d'aide de la part des autorités douanières (art. 71 LPM).	L'ODMA ne s'applique qu'aux produits indigènes, c'est pourquoi il n'y a pas de contrôle systématique aux frontières ni de contrôle des produits importés sur le marché intérieur.	La viande de volaille importée peut porter une des désignations définies dans l'ODVo dans la mesure où l'importateur peut prouver que les produits concernés respectent des dispositions équivalentes aux prescriptions de cette ordonnance en matière de méthode de production et de procédure de contrôle.

Où sont les problèmes ?

D'après l'évaluation de l'OFAG en tant qu'autorité de surveillance compétente, le système de contrôle des ordonnances sur les désignations peut être qualifié dans l'ensemble de solide, d'adéquat et d'efficace. Il y a toutefois un potentiel d'amélioration dans la collaboration des différentes autorités d'exécution cantonales entre elles et avec les organismes de certification. Cette évaluation générale a été confirmée par diverses révisions entre pairs (UE, États-Unis).

Résumé des faiblesses du système de contrôle des ordonnances sur les désignations :

- Conformément aux ordonnances concernées, les organes de certification et les autorités d'exécution et de surveillance (organes cantonaux et OFAG) sont tenus de s'informer mutuellement de la dénonciation des irrégularités constatées, mais cette règle n'est pas appliquée avec la même systématique et régularité dans tous les domaines. En outre, la loi sur les dénominations « montagne » et « alpage » ne fixe pas d'obligation à livrer un rapport annuel à l'OFAG contenant les résultats des contrôles.
- La plupart du temps, l'exécution des ordonnances sur les désignations basées sur la législation agricole se limite dans la pratique à la mise en œuvre de l'interdiction de tromperie conformément à la législation alimentaire. Une désignation protégée peut néanmoins être violée sans que les consommateurs soient trompés pour autant. C'est précisément le cas à l'art. 17 de l'ordonnance sur les AOP et IGP, en vertu duquel toute entorse au cahier des charges est contraire à la loi.
- Pour les produits qui sont fabriqués et désignés selon les prescriptions des art. 14 à 16 LAgr, il n'existe pas de méthode harmonisée pour la saisie et l'analyse des données de contrôle. En outre, il n'existe pas de base de données sur les résidus dans les produits bio. Il manque ainsi des bases significatives pour développer le système de contrôle de façon ciblée et basée sur les risques. L'introduction de l'art. 62, al. 5, de la nouvelle LPM doit permettre de résoudre ce problème de transmission des données. Les autorités compétentes auront ainsi accès aux données dont elles ont besoin.

Les organes de contrôle des denrées alimentaires devant investir leurs ressources sur la base des risques et du droit alimentaire, l'aspect de la protection contre la tromperie ne joue, de manière générale ou plus particulièrement en lien avec les ordonnances sur les désignations, qu'un rôle mineur pour les autorités d'exécution cantonales par rapport à la protection de la santé. Celles-ci n'avaient d'ailleurs jamais mené de campagne spécifique dans ce domaine. En 2015, pour la première fois, l'ACCS a mené une campagne coordonnée¹² dans le domaine de la vérification des AOP / IGP et des dénominations montagne / alpage des produits en vente. Ces contrôles ont concerné 1445 produits suisses et européens au bénéfice de désignations protégées (AOP, IGP, « montagne » et « alpage »). Au total 936 établissements ont été contrôlés, dont 38% n'étaient pas conforme dans l'utilisation des désignations protégées. Les établissements dans la restauration ainsi que les stands sur les marchés présentent le plus grand nombre de non-conformités. En particulier dans la restauration, la plupart des non-conformités concerne les AOP/IGP de l'UE (562 produits contrôlés dont 29% non conformes), tandis que pour les produits AOP/IGP suisses ce taux se réduit à 14.5% (394 produits contrôlés dont 57 non conformes). Dans la grande distribution, 18% des produits AOP/IGP de l'UE et 10% des suisses ainsi que 20% des produits « montagne » / « alpage » étaient non conformes.

En 2015, un groupe de travail interne a été chargé d'élaborer des variantes sur la mise en œuvre de l'art. 182 LAgr. Dans ce contexte, on a procédé à une enquête qualitative non représentative auprès des cantons et des organes de certification, dans le but d'évaluer le système de contrôle de la perspective des organes impliqués dans les contrôles.

Les résultats principaux de l'enquête peuvent être résumés de la façon suivante :

¹² 420^e séance de l'ACCS

- Les autorités de contrôle des denrées alimentaires procèdent à des contrôles réguliers des produits et des procédés dans les domaines du bio, des AOP / IGP, des dénominations montagne / alpage et des produits non protégés.
- Les autorités de contrôle des denrées alimentaires ne contrôlent pas les procédés et les produits destinés à l'exportation dans les domaines du bio, des AOP / IGP, des dénominations montagne / alpage et des produits non protégés.
- Les évaluations divergent sur l'échange d'informations entre les organes de certification et les autorités de contrôle des denrées alimentaires.
- Les organes de certification estiment que les systèmes de contrôle (bio, AOP / IGP, montagne / alpage) fonctionnent. Dans le domaine du bio, les autorités de contrôle des denrées alimentaires font des évaluations divergentes.
- Selon les autorités de contrôle alimentaire, le système actuel de poursuite des irrégularités a des atouts, mais les organes de certification le contestent. Les deux s'accordent en revanche sur les faiblesses du système.
- La question de la tromperie de denrées alimentaires est vue comme un nouveau défi autant par les autorités de contrôle alimentaire que par les organes de certification.
- Si lors des contrôles normaux, on se préoccupe suffisamment du problème de la tromperie, la majorité des autorités de contrôle des denrées alimentaires souhaiteraient tout de même que la Confédération soutienne subsidiairement les cantons pour les cas douteux, notamment en fournissant des experts en révision comptable.
- Les autorités de contrôle des denrées alimentaires constatent que la coordination est insuffisante et ne fonctionne pas pour instruire les cas d'irrégularités en matière de désignations, ni en matière de contrôles de provenance et de méthodes de production.

5.2 Appellations d'origine protégées des vins en vertu de l'art. 64 LAgr

Sur quoi porte le contrôle ?

Le registre suisse des appellations d'origine contrôlée (KUB/AOC) compte 85 désignations AOC qui ont été protégées par les cantons. On estime que la production de raisins AOC représente plus de 95 % de la production totale, qui se monte en moyenne à environ 100 millions de litres produits sur une surface totale de 15 000 hectares. Toujours selon des estimations, il y aurait environ 5000 exploitations agricoles (sans celles qui sont exploitées à titre de loisirs) qui cultivent des vignes et environ 1800 caves. Au total, si on compte les marchands de bouteilles de vins et les importateurs, près de 4700 entreprises sont soumises au contrôle du commerce des vins.

Qui contrôle qui ?

La loi sur l'agriculture (art. 64) prévoit deux contrôles dans le domaine de l'économie viti-vinicole : le contrôle de la vendange et le contrôle du commerce des vins. Le vin est une denrée alimentaire, par conséquent, les contrôles définis par la législation des denrées alimentaires s'appliquent également.

L'organisation et le déroulement du contrôle de la vendange sont du ressort des cantons et respectent les dispositions fixées par la Confédération (art. 28 ss. Ordonnance sur le vin). Les encaveurs doivent saisir les données nécessaires au contrôle pour chaque lot de vendange. Le contrôle se fait selon le système de l'autocontrôle. L'encaveur doit assurer la traçabilité du raisin de la parcelle jusqu'à la cave, garantir le respect des dispositions de production (p. ex. rendement maximum, teneur minimale en sucre) et classer le vin correctement. Les cantons doivent exécuter le contrôle sur la base d'une analyse des risques encourus. Six d'entre eux sont mentionnés dans l'ordonnance sur le vin (art. 30). Certains cantons, essentiellement ceux disposant d'une surface viticole réduite, prévoient un contrôle de la vendange systématique, c'est-à-dire qu'avant le pressurage, le raisin est toujours vérifié et classé par un contrôleur officiel.

Le contrôle du commerce des vins vérifie les activités commerciales (achat, vente, importation, traitement, stockage) en lien avec les vins, les moûts et les jus de raisin suisses et étrangers (art. 33 ss. Ordonnance sur le vin) et a pour but de protéger les indications géographiques et les désignations de vins. Le Contrôle suisse du commerce des vins (CSCV) est chargé par le Conseil fédéral de procéder à ce contrôle. Il est placé sous la surveillance directe du DEFR. Il existe un contrat de prestations entre l'OFAG et le CSCV. Pour les producteurs qui transforment et vendent exclusivement leurs propres produits (vignerons-encaveurs) et qui n'achètent pas plus de 2000 litres par an provenant de la même région de production, un contrôle équivalent relevant de la responsabilité des cantons peut être reconnu par l'OFAG. En 2015, il existe six organes cantonaux de contrôle de ce type reconnus.

Tous les organes de contrôle du commerce des vins sont des organes d'inspection accrédités par le SAS en vertu de l'OAccD. Les organes de contrôle procèdent auprès des exploitations à des contrôles basés sur les risques encourus. Ils vérifient si les dispositions légales sur le vin prévues par la législation agricole et alimentaire (ordonnance sur le vin, ordonnance du DFI sur les boissons alcoolisées, dispositions cantonales) sont respectées. Le CSCV contrôle en outre la conformité des vins étrangers aux dispositions des traités internationaux ou aux prescriptions nationales respectives sur les dénominations et les désignations. Il s'agit en premier lieu d'une vérification comptable des flux de marchandises et des dénominations et désignations utilisées, qui doivent être justifiés par des attestations de vendange, des factures et des documents annexes. Les exploitations doivent se soumettre à un contrôle au moins une fois tous les quatre ans.

En cas de violation avérée, une dénonciation est déposée auprès de l'autorité compétente (il peut s'agir selon les cas de l'autorité d'exécution cantonale, de l'OFAG ou, dans certains cas, directement du ministère public). Les autorités d'exécution décident des étapes suivantes et d'éventuelles mesures administratives ou pénales.

Les compétences sont réglementées par les art. 36 et 47 de l'ordonnance sur les vins tant en ce qui concerne les contrôles que l'exécution. L'exécution de cette ordonnance conformément à la loi sur l'agriculture relève de l'OFAG pour autant que d'autres administrations n'en soient pas chargées (art. 47). Pour leur part, les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires exécutent les art. 19 et 21 à 24 (termes de la viticulture, classement des vins) en application de la législation sur les denrées alimentaires (art. 47).

Sur quoi débouchent ces contrôles ?

Les organes de contrôle du commerce des vins doivent élaborer à l'intention de l'OFAG un rapport annuel contenant des résultats détaillés. Celui-ci doit comprendre au minimum des indications sur le nombre total des entreprises soumises au contrôle, le nombre d'entreprises contrôlées durant l'année sous révision, les irrégularités et les infractions constatées ainsi que les suites qui leur ont été données. Les résultats similaires du contrôle de la vendange et de la surveillance ne sont en revanche pas transmis à l'OFAG. Les rapports de la vendange cantonaux contiennent des données statistiques telles que la taille de la surface viticole, la quantité de la récolte et la qualité en Brix.

Comment se passe la coordination avec d'autres acteurs ?

Dans le cadre du contrôle de la vendange, le canton doit assurer entre ses services concernés l'échange des données permettant de surveiller si la traçabilité et les dispositions de production ont été respectées.

Les organes de contrôle du commerce des vins échangent des informations entre eux si besoin est. Le CSCV reçoit des données sur l'importation de vins de la part de la Direction générale des douanes (DGD). En cas de question, les organes de contrôle des denrées alimentaires et les organes de contrôle du commerce des vins prennent contact auprès des offices fédéraux (OFAG et OSAV).

L'année 2015 a vu la fondation d'une plateforme vinicole qui réunit des représentants des laboratoires cantonaux, de la Confédération (OFAG et OSAV) ainsi que du CSCV. Elle permet de débattre des questions d'exécution dans les domaines couverts par la législation alimentaire et agricole.

Quels effets ont les contrôles ?

Les contrôles de la vendange et du commerce des vins forment à eux deux un système destiné à surveiller la traçabilité d'un lot de vendange de la vigne à la bouteille. Ils servent également à la surveillance des dispositions de production, en particulier celles relatives aux vins AOC, ainsi qu'à l'application correcte des dénominations et désignations légales. Le contrôle du commerce des vins permet de constater et de traiter une moyenne de 40 irrégularités par an, dont environ 30 sont aggravantes (pour le contrôle de la vendange, on ne dispose pas de chiffres fiables). Dans ces derniers cas, il s'agit de coupage de vins non permis, d'indications de millésimes et de variétés non admises, etc. L'efficacité du contrôle de la vendange relevant de la compétence des cantons dépend notamment de l'échange d'information entre les services cantonaux responsables de délivrer les droits de production et de surveiller l'enregistrement correct de l'encavage des lots de vendange. En dépit du fait que les exploitations soumises aux contrôles de la vendange et du commerce des vins reconnaissent l'action préventive et pédagogique de ces contrôles, le système est compliqué en raison du grand nombre d'acteurs impliqués et n'est pas toujours efficace, notamment en ce qui concerne les cas de fraude financière.

Quels sont les problèmes ?

En raison d'affaires de fraude étalées sur la place publique au cours des années 2013-2014 concernant le commerce des vins, l'OFAG a procédé à une vérification approfondie du système de contrôle actuel dans le domaine du vin entre l'été 2014 et l'automne 2015. Il en ressort qu'il y a un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la traçabilité du raisin, le déroulement des contrôles dans les cas présentant des risques élevés, l'échange d'information entre tous les organes et autorités de contrôle impliqués, la surveillance du système de contrôle par les cantons et la Confédération et, enfin, l'attribution claire des compétences des diverses autorités concernées.

6 Conclusions et proposition de nouvelles mesures

Il est important pour les producteurs et les consommateurs que les contrôles en matière de produits agricoles et de produits agricoles transformés soient efficaces et que la confiance dans les produits indigènes soit maintenue.

La crédibilité des désignations des produits agricoles et des produits agricoles transformés est déterminée entre autres par un système de contrôle et de surveillance efficace, effectif et performant pour lutter contre les infractions.

6.1 Mesures d'amélioration du système de contrôle

L'analyse figurant au chapitre 5 du présent rapport permet d'identifier certaines failles dans le contrôle et l'exécution qui affaiblissent le système de lutte contre les infractions dans le domaine des désignations des produits agricoles et des produits agricoles transformés (agriculture biologique, AOP / IGP, montagne / alpage, désignation de la viande de volaille, vins).

Par conséquent, les mesures suivantes sont proposées pour remédier aux failles de l'actuel système de contrôle :

- **Non-respect de l'obligation de dénoncer les irrégularités constatées lors des contrôles (organismes de certification)**

L'obligation de dénoncer les irrégularités constatées découle des différentes dispositions légales. Or, cette obligation n'est respectée que dans très peu de cas. De ce fait, une intervention coordonnée entre les différentes instances préposées aux contrôles et à la

surveillance s'avère difficile. Par conséquent, il est nécessaire de pouvoir instruire les organismes de certification sur les modalités à respecter pour signaler les irrégularités constatées à l'OFAG, aux chimistes cantonaux et, pour les AOP et IGP, aussi aux groupements demandeurs. Le Conseil fédéral veillera donc à l'avenir à ce que cette instruction soit renforcée. Ce problème ne se pose toutefois pas pour l'agriculture biologique. En effet, les organismes de certification ont reçu une instruction, d'une part sur la dénonciation des irrégularités et d'autre part sur le contenu et la structure du rapport annuel à adresser à l'OFAG. L'OFAG est donc en droit de s'attendre à un rapport annuel sur les différentes désignations contrôlées lui permettant d'optimiser et d'harmoniser ses activités de surveillance. Comme c'est déjà le cas pour l'agriculture biologique, il est proposé de procéder à une instruction pour définir la structure et le contenu du rapport annuel fournis à l'OFAG par les organismes de certification aussi pour les autres dénominations. En ce qui concerne les dénominations « montagne » et « alpage », l'ordonnance y relative ne prévoit pas l'obligation de fournir un rapport annuel sur les activités de contrôle des organismes de certification. Cet aspect sera pris en considération lors d'une prochaine révision de cette ordonnance.

- **Non-respect de l'obligation de dénoncer les irrégularités constatées lors de l'exécution (organes cantonaux)**

C'est par le biais des dispositions relatives à la protection du consommateur contre la tromperie, fixées dans la législation sur les denrées alimentaires, que les organes cantonaux d'exécution du droit alimentaires contrôlent les dénominations des produits agricoles. Cette législation est sous la responsabilité du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) et de l'OSAV. L'OSAV peut instruire les chimistes cantonaux sur la base de l'art. 36 de la LDAI. L'OFAG n'a, ni au niveau de la LAgr, ni au niveau des ordonnances relatives aux désignations des produits agricoles, la possibilité de coordonner les mesures d'exécution prises par les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires et de les instruire à cet effet. Par conséquent, il serait opportun que ces deux offices se coordonnent lorsqu'ils prennent, chacun dans leur domaine de compétence, des mesures visant à harmoniser l'exécution. Le Conseil fédéral veillera à ce que les mesures nécessaires afin d'améliorer la coordination entre ces deux offices soient prises. De même, il serait judicieux que les cantons informent l'OFAG des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats des contrôles dans le domaine des désignations des produits agricoles. Le Conseil fédéral veillera à ce que les cantons soient sensibilisés à cette nécessité.

- **Application des dispositions pénales**

Un autre aspect est celui des suites pénales éventuelles d'une utilisation frauduleuse d'une désignation. Pour les indications géographiques, les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires, sur la base de la LDAI (art. 31), doivent dénoncer à l'autorité de poursuite pénale les infractions du droit sur les denrées alimentaires. En outre, toute personne lésée peut porter plainte contre toute utilisation illicite d'une indication géographique (art. 172 LAgr). Sur la base de ces dénonciations ou plaintes pénales, l'autorité de poursuite pénale peut être amenée à prononcer l'une ou l'autre peine. Toutefois, dans la réalité, il n'est pas rare que les affaires soient classées, faute de preuves ou qu'en cas de condamnation, seule une amende soit prononcée. Or, il serait aussi possible d'appliquer d'autres dispositions pénales ancrées dans différentes lois. Cette question du concours des dispositions pénales relève de la compétence des tribunaux qui doivent choisir la disposition à appliquer en fonction du bien juridique à protéger. Néanmoins, force est de constater que ces dispositions sont peu connues des tribunaux. Par conséquent, l'énumération de toutes les dispositions applicables dans le cadre d'une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale faciliterait leur tâche. Ainsi, les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires, et pour les appellations viticoles, le Contrôle suisse du commerce du vin (CSCV) devraient pouvoir être instruits dans ce sens. Le Conseil fédéral veillera à la mise en place d'une telle information des organes d'exécution concernant l'application des dispositions pénales.

- **Manque de coordination et d'information entre les autorités concernées (OFAG, OSAV, chimistes cantonaux, organismes de certification, etc.)**

Les domaines visés sont soumis à plusieurs normes réglementées par plusieurs lois et ordonnances si bien que l'exécution relève de la compétence de différentes autorités fédérales et cantonales qui opèrent avec des moyens procéduraux différents et qui ne disposent pas des mêmes instruments de sanctions. Une des mesures envisageables serait la mise à disposition des informations et des résultats relatifs aux contrôles sur une plateforme d'échange commune. Cela permettrait aux autorités compétentes, d'un côté, d'évaluer les données relatives aux contrôles et, de l'autre, d'intervenir et d'appliquer de façon coordonnée les mesures et les dispositions prévues par les lois et les ordonnances concernées. Cette plateforme reflèterait l'idée des art. 182 et 184 LAgr. Dès lors, dans l'objectif d'amélioration de la coordination et d'information entre les autorités concernées, le Conseil fédéral veillera à ce que les différentes possibilités de créer une telle plateforme d'échange soient approfondies afin de la mettre en place dans les plus brefs délais.

Les mesures proposées n'entraînent pas de charge financière et de personnel supplémentaires pour la Confédération.

6.2 Mesures relatives à la répression des fraudes

Les consommateurs comptent sur des denrées alimentaires saines, de qualité et produites dans le respect des animaux. L'exigence de transparence prend davantage d'importance et d'influence lors de la décision d'achat. Le scandale de la viande de cheval en 2013 et diverses autres affaires de faux produits bio ont montré l'ampleur des conséquences d'une tromperie ou d'une fraude dans le secteur alimentaire.

En 1998, le Parlement a ajouté dans la loi sur l'agriculture l'art. 182, qui exige la coordination de cette loi avec la loi sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0) et la loi sur les douanes (LD ; RS 631.0). Cet article permet aussi de recevoir des renseignements de la part de l'Administration fédérale des contributions. Il exige en outre du Conseil fédéral qu'il institue un service central pour instruire les infractions le long de la chaîne alimentaire.

Depuis l'adoption de l'art. 182 de la loi sur l'agriculture (LAgr), diverses mesures ont été prises au plan légal et organisationnel pour promouvoir la sécurité sanitaire des aliments et renforcer la protection contre l'utilisation trompeuse ou frauduleuse de désignations de denrées alimentaires.

Ces mesures sont les suivantes : l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole, 2002) ; la création de l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) (2006), pour la surveillance et l'élaboration d'un plan de contrôle national pluriannuel (2007) ; l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur la protection des désignations d'origine et des indications géographiques (annexes 7, 8 et annexe 12 de l'Accord agricole, 2011) ; le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) (2013) ; la révision de la loi sur les denrées alimentaires et des ordonnances y relatives (entrée en vigueur prévue en 2017).

Avec l'introduction des dispositions Swissness (révision de la loi sur la protection des marques), ces mesures constituent l'armature du concept global de sécurité sanitaire des aliments et de protection contre la tromperie. Les conditions essentielles pour assurer une grande protection du consommateur sont l'efficacité de ces mesures ainsi que la coordination et la collaboration des diverses instances cantonales, fédérales et internationales. À l'échelle internationale, le Conseil fédéral vise dans ses négociations avec l'Union européenne une coopération plus efficace dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé publique.

Les mesures détaillées dans ce rapport, combinées à celles qui ont déjà été mises en œuvre à l'échelle législative et organisationnelle, remplissent les exigences de l'art. 182, al. 1, LAgr. Il n'est pas clair comment l'introduction d'un service central exigée par l'art. 182, al. 2, LAgr peut être mise en

œuvre dans le cadre juridique actuel, car si le législateur a certes prévu un service central, il n'a pas procédé aux adaptations nécessaires pour lui permettre de remplir les tâches prévues à l'art. 182, al. 2, LAgr. Pour éclaircir cette question, un groupe de travail interne a été chargé en 2015 d'élaborer des variantes de mise en œuvre. Les propositions émanant du groupe de travail interne seront soumises à une analyse approfondie. Celle-ci nécessite la collaboration et la coordination entre l'OFAG, l'OSAV et l'AFD ainsi que les organes cantonaux d'exécution. Les premiers résultats sont attendus vers la fin 2016.

Tableau récapitulatif des mesures d'amélioration du système de contrôle proposées :

Champ d'action	Acteurs	Problèmes relevés	Mesures proposées
Contrôle	Organismes de certification (OC)	L'obligation de dénoncer les irrégularités constatées qui découle des différentes dispositions légales n'est respectée que dans très peu de cas. De ce fait, une intervention coordonnée entre les différentes instances préposées aux contrôles et à la surveillance s'avère difficile.	<ul style="list-style-type: none"> • Instruire les OC sur les modalités à respecter pour signaler les irrégularités constatées ; • Instruire les OC sur la structure et le contenu du rapport annuel fournis à l'OFAG pour les AOP/IGP. En ce qui concerne les dénominations « montagne » et « alpage » cet aspect sera pris en considération lors d'une prochaine révision de l'ODMA.
Exécution	Organes de contrôle cantonaux des denrées alimentaires (Chimistes cantonaux, CC)	Les CC contrôlent les dénominations des produits agricoles (protection du consommateur contre la tromperie). La législation sur les denrées alimentaires est sous la responsabilité du DFI et de l'OSAV. L'OSAV peut instruire les chimistes cantonaux sur la base de la LDAI. L'OFAG n'a, ni au niveau de la LAgr, ni au niveau des ordonnances relatives aux désignations des produits agricoles, la possibilité de coordonner les mesures d'exécution prises par les CC et de les instruire à cet effet.	<ul style="list-style-type: none"> • Il serait opportun que l'OFAG et l'OSAV se coordonnent lorsqu'ils prennent, chacun dans leur domaine de compétence, des mesures visant à harmoniser l'exécution. Le Conseil fédéral y veillera. De même, il serait judicieux que les CC informent l'OFAG des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats des contrôles dans le domaine des désignations des produits agricoles. Le Conseil fédéral veillera à ce que les cantons soient sensibilisés à cette nécessité.
Dispositions pénales	Organes de contrôle cantonaux des denrées alimentaires (Chimistes cantonaux, CC)	Les CC, sur la base de la LDAI, doivent dénoncer à l'autorité de poursuite pénale les infractions du droit sur les denrées alimentaires. En outre, toute personne lésée peut porter plainte contre toute utilisation illicite d'une indication géographique. Sur la base de ces dénonciations ou plaintes pénales, l'autorité de poursuite pénale peut être amenée à prononcer l'une ou l'autre peine. Toutefois, dans la réalité, il n'est pas rare que les affaires soient classées, faute de preuves ou qu'en cas de condamnation, seule une amende soit prononcée. Or, il serait aussi possible d'appliquer d'autres dispositions pénales ancrées dans différentes lois.	<ul style="list-style-type: none"> • Les CC, et pour les appellations viticoles, le CSCV devraient pouvoir être instruits sur toutes les dispositions applicables dans le cadre d'une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale. Le Conseil fédéral veillera à la mise en place d'une telle information des organes d'exécution concernant l'application des dispositions pénales.

Champ d'action	Acteurs	Problèmes relevés	Mesures proposées
Coordination et information	OFAG, OSAV, organes de contrôle cantonaux des denrées alimentaires et organismes de certification	Les domaines visés sont soumis à plusieurs normes réglementées par plusieurs lois et ordonnances si bien que l'exécution relève de la compétence de différentes autorités fédérales et cantonales qui opèrent avec des moyens procéduraux différents et qui ne disposent pas des mêmes instruments de sanctions.	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition des informations et des résultats relatifs aux contrôles sur une plateforme commune. Cela permettrait aux autorités compétentes, d'un côté, d'évaluer les données relatives aux contrôles et, de l'autre, d'intervenir et d'appliquer de façon coordonnée les mesures et les dispositions prévues par les lois et les ordonnances concernées. Cette plateforme refléterait l'idée des art. 182 et 184 LAgr. • Dans l'objectif d'amélioration de la coordination et d'information entre les autorités concernées, le Conseil fédéral veillera à ce que les différentes possibilités de créer une telle plateforme d'échange soient approfondies.
Répression des fraudes	OFAG, OSAV, organes de contrôle cantonaux des denrées alimentaires et organismes de certification	<p>Dans la LAgr l'art. 182, exige la coordination de cette loi avec la LDAI et la LD. Cet article permet aussi de recevoir des renseignements de la part de l'Administration fédérale des contributions. Il exige en outre du CF qu'il institue un service central pour instruire les infractions le long de la chaîne alimentaire.</p> <p>Depuis l'adoption de l'art. 182 de la LAgr, diverses mesures ont été prises au plan légal et organisationnel pour promouvoir la sécurité sanitaire des aliments et renforcer la protection contre l'utilisation trompeuse ou frauduleuse de désignations de denrées alimentaires.</p> <p>Les mesures détaillées dans ce rapport, combinées à celles qui ont déjà été mises en œuvre à l'échelle législative et organisationnelle, remplissent les exigences de l'art. 182, al. 1 LAgr. Il n'est pas clair comment l'introduction d'un service central exigée par l'art. 182, al. 2, LAgr peut être mise en œuvre dans le cadre juridique actuel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pour éclaircir cette question, un groupe de travail interne à l'Administration a été chargé en 2015 d'élaborer des variantes de mise en œuvre. • Les propositions émanant du groupe de travail interne seront soumises à une analyse approfondie. Celle-ci nécessite la collaboration et la coordination entre l'OFAG, l'OSAV et l'AFD ainsi que les organes cantonaux d'exécution. Les premiers résultats sont attendus vers la fin 2016.