



Date de dépôt : 10 septembre 2025

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Thierry Arn, Patricia Bidaux, Alia Chaker Mangeat, François Erard, Souheil Sayegh : Une information claire pour manger mieux : Gardons le Nutri-Score à Genève !

En date du 21 mars 2025, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- *l'art. 172 de la constitution genevoise qui dispose que l'Etat prend des mesures de promotion de la santé et de prévention¹ ;*
- *les art. 14, 15 et 16 de la loi sur la santé² qui disposent qu'il est de la responsabilité de la promotion de la santé de donner les moyens à l'individu et à la collectivité d'agir favorablement sur les facteurs déterminants de la santé et d'encourager les modes de vie sains ;*
- *la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)³ dont un des buts premiers est de mettre à la disposition des consommateurs les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires (art. 12 et 13 LDAI sur l'obligation d'étiqueter et de renseigner) ;*

¹ RS/Ge A 2 00

² RS/Ge K 1 03

³ RO 2017 249

- *les recommandations de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) en matière d'étiquetage nutritionnel ;*
- *que les maladies chroniques liées à une alimentation déséquilibrée sont en augmentation en Suisse, où 41% de la population adulte est en surpoids et 11% est obèse⁴ ;*
- *que les maladies cardiovasculaires restent la première cause de mortalité en Suisse et sont fortement influencées par l'alimentation ;*
- *que la consommation excessive de sel, de sucre et de graisses saturées est responsable de 30% des décès prématurés dans le pays selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;*
- *que l'indicateur Nutri-Score a démontré son efficacité dans plusieurs études scientifiques⁵, réduisant l'achat de produits classés D et E de 5 à 10 % en moyenne⁶ ;*
- *que, dans les pays ayant généralisé son usage, 92% des consommateurs trouvent le Nutri-Score utile et 57% affirment qu'il influence positivement leurs choix alimentaires⁷ ;*
- *que certaines enseignes comme Migros, Coop, Lidl appliquaient déjà le Nutri-Score bien que moins de 40% des produits disponibles en magasin affichent actuellement ce label ;*
- *qu'en mars 2025, plus de 350 professionnels de santé genevois et romands ont signé une lettre ouverte adressée à Migros, l'exhortant à généraliser l'usage du Nutri-Score sur ses produits de marque, soulignant la nécessité d'une transparence accrue pour lutter contre les maladies liées à une alimentation déséquilibrée ;*
- *que la promotion d'une alimentation saine s'inscrit dans les objectifs de santé publique du canton,*

⁴ Enquête suisse sur la santé, Surpoids et obésité, Office fédéral de la statistique, Berne, 2022

⁵ Nutritional quality of diet characterized by the Nutri-Score profiling system and cardiovascular disease risk: a prospective study in 7 European countries, The Lancet Regional Health – Europe, vol. 46, novembre 2024

⁶ Nutri-score : notoriété, perception et impact sur les comportements d'achat déclarés des adolescents en octobre 2021, Santé publique France, mai 2022

⁷ Enquête sur l'évolution du Nutri-Score, UFC-Que Choisir, avril 2023

invite le Conseil d'Etat

- à établir une réglementation cantonale rendant obligatoire l'affichage du Nutri-Score sur les étagères, rayons et présentoirs de produits alimentaires transformés vendus dans les magasins d'alimentation du canton de Genève ;
- à imposer aux grandes surfaces et aux commerces alimentaires d'afficher de manière claire et visible le Nutri-Score sur leurs supports numériques et sites internet à destination de leur clientèle genevoise ;
- à encourager les commerçants indépendants à adopter la signalétique du Nutri-Score sur leurs rayons et présentoirs, en leur apportant un soutien technique et financier afin de faciliter son application ;
- à mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation à destination des consommateurs et des professionnels de l'alimentation pour expliquer le fonctionnement et les avantages du Nutri-Score ;
- à assurer un suivi de la mise en œuvre de ces mesures, en collaboration avec les acteurs du secteur alimentaire et les professionnels de la santé ainsi que des établissements médicaux cantonaux, afin d'évaluer leurs impacts sur les comportements d'achat et la santé de la population.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La motion 3109 s'inscrit dans un contexte de préoccupations croissantes en matière de santé publique face à la montée des maladies chroniques liées à l'alimentation. Elle propose des mesures visant à généraliser l'affichage du Nutri-Score dans les commerces alimentaires du canton, à renforcer la transparence nutritionnelle et à encourager des choix de consommation plus sains.

Nutri-Score – Définition et utilité

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) appelle les pays à recourir à des mesures structurelles, telles que l'étiquetage nutritionnel, afin de produire un impact tangible et rapide face à une problématique complexe telle que l'obésité et les maladies qui y sont associées⁸.

Le Nutri-Score est un système d'étiquetage alimentaire apposé par les entreprises sur le devant de leur emballage sur une base volontaire. Il est calculé à l'aide d'un algorithme développé par l'Université d'Oxford et scientifiquement validé. Il est transparent et accessible, prenant en compte, pour 100 g ou 100 ml de produit, d'un côté, la teneur en nutriments et aliments à favoriser (fibres, protéines, fruits, légumes, légumineuses, fruits à coques, huiles) et, de l'autre, l'énergie (calories) et la teneur en nutriments à limiter (acides gras saturés, sucres, sel). Ce calcul se base sur les données déclarées des producteurs (ingrédients et valeurs nutritionnelles). Le score permet d'attribuer au produit une lettre et une couleur, désignant sa qualité nutritionnelle, sur une échelle de 5 couleurs allant de A (vert foncé) à E (rouge).

Mis au point en 2016 par Santé publique France (SPF), le Nutri-Score vise 2 objectifs :

- 1) aider les consommatrices et consommateurs à s'orienter vers des choix alimentaires plus sains au moment de l'achat; et
- 2) inciter l'industrie agroalimentaire à adapter ses recettes et reformuler ses produits afin d'afficher une composition nutritionnelle favorable à la santé.

⁸ Organisation mondiale de la santé (OMS). Politiques fiscales incitatives en matière d'alimentation et de prévention des maladies non transmissibles : rapport d'une réunion technique tenue à Genève (Suisse) les 5 et 6 mai 2015. Genève: Organisation mondiale de la santé; 2017.

Sa récente mise à jour renforce sa cohérence avec les recommandations nutritionnelles, notamment pour mieux identifier les produits ultra-transformés. D'ailleurs, une étude menée en France a montré que 62% des aliments traditionnels obtiennent de bons scores (A, B ou C). Toutefois, un mauvais classement ne signifie pas qu'un aliment est à bannir, mais simplement qu'il doit être consommé avec modération, comme le recommandent depuis longtemps les professionnels de santé.

Une étude récente montre que 74% des parents en Suisse soutiennent l'affichage obligatoire du Nutri-Score sur les produits destinés aux enfants⁹. Ce soutien populaire confirme l'attente forte d'outils d'aide au choix accessibles à tout le monde.

D'autres outils existent déjà, tels que Yuka (<https://yuka.io/>). Il s'agit d'une application indépendante, financée de manière transparente et sans lien avec l'industrie agroalimentaire. Elle permet une évaluation rapide de la qualité nutritionnelle des aliments transformés (ainsi que des produits cosmétiques), via un simple scan du code-barres. Elle propose également des alternatives plus saines lorsqu'elles existent. Cette option, simple à mettre en œuvre, peu coûteuse et accessible immédiatement à la population, ne constitue toutefois pas une information directe sur l'emballage. A noter aussi que Yuka ne repose pas sur la même base scientifique que le Nutri-Score.

Enjeux de santé publique

L'étude menuCH, première enquête nationale représentative sur les habitudes alimentaires des adultes en Suisse, a montré que les résidentes et résidents suisses consomment des aliments trop sucrés et trop salés¹⁰. Elle met en évidence des inégalités sociales marquées en matière d'alimentation, les personnes ayant un niveau de formation ou un revenu plus faible adoptant en moyenne des habitudes nutritionnelles moins favorables à la santé.

⁹ Falquet et al. Améliorer l'efficacité du Nutri-Score en Suisse : Rapport scientifique pour répondre au postulat 20.3913 « Améliorer l'efficacité du Nutri-Score ». Berne : OSAV; 2022
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74610.pdf>

¹⁰ Bochud M, Chatelan A, Blanco J-M, Beer-Borst S. Anthropometric characteristics and indicators of eating and physical activity behaviors in the Swiss adult population: Results from menuCH 2014-2015. Lausanne: Federal Office of Public Health, Food Safety and Veterinary Office; 2017. Contract No. : 16.010537/204.0001/-1476.

Au cours de la dernière décennie, les données de l'Observatoire suisse de la santé (OBSAN) révèlent une progression des facteurs de risque cardiovasculaires dans le canton de Genève. Selon le rapport de 2025¹¹, plus de la moitié de la population genevoise (52,2 %) présente au moins un facteur métabolique tels que l'hypertension, l'hypercholestérolémie, le diabète ou le surpoids contre 40-45% observés dans les données de 2012¹². L'ensemble de ces indicateurs sont connus pour être fortement influencés par des régimes riches en sel, en sucre ajouté, en graisses saturées et pauvres en fibres, fruits et légumes.

Chez les jeunes, une étude a montré l'augmentation du surpoids et de l'obésité¹³. Le surpoids et l'obésité infantiles sont des déterminants importants du poids et de plusieurs morbidités à l'âge adulte¹⁴. Le coût économique du surpoids et de l'obésité est considérable. En Suisse, ce coût a triplé entre 2002 et 2012 en passant de 2,7 à 8 milliards de francs¹⁵. Une estimation par extrapolation situe ce fardeau économique à 467 millions de francs dans le canton de Genève. Ces chiffres incluent les coûts directs sur le système de santé ainsi que les coûts indirects en lien avec une baisse de productivité, une invalidité ou une mort prématurée.

Cependant, un nombre limité d'acteurs du domaine agroalimentaire suisse ont participé au déploiement attendu du Nutri-Score dans le pays. Certains acteurs majeurs s'en sont même retirés – à titre d'exemple, Migros et Nestlé ont annoncé abandonner progressivement cette indication sur leurs produits. Le soutien politique reste limité sous la pression des milieux économiques et agroalimentaires, comme en témoignent plusieurs propositions parlementaires réclamant la suppression de l'utilisation du Nutri-Score.

¹¹ La santé dans le canton de Genève | OBSAN
<https://www.obsan.admin.ch/fr/publications/2025-la-sante-dans-le-canton-de-geneve>

¹² La santé dans le canton de Genève | OBSAN
<https://www.obsan.admin.ch/fr/publications/2015-la-sante-dans-le-canton-de-geneve>

¹³ Jeannot E, Mahler PB. Evolution du poids corporel et facteurs de risque de surcharge pondérale chez les enfants de 5-6 ans scolarisés à Genève entre 2013-2014 et 2021-2022. Rapport mandaté par l'OCS en collaboration avec le SSEJ; 2022.

¹⁴ Darmaun D. La nutrition des mille premiers jours : quels enjeux ? Nutrition Clinique et Métabolisme. 2020;34(3):183-93.

¹⁵ OBSAN. Coûts économiques de l'obésité Berne2023 [Available from: <https://ind.obsan.admin.ch/fr/indicator/monam/cots-economiques-de-lobesite>].

Situation actuelle

Au-delà de la question de l'étiquetage, la motion 3109 interpelle quant à l'absence de régulation claire dans l'offre alimentaire (hormis la sécurité alimentaire), l'asymétrie d'information entre producteurs et consommatrices et consommateurs, ainsi qu'au poids des intérêts commerciaux dans la chaîne de distribution, qui constituent des limites à une alimentation saine et équitable.

En proposant la mise en place d'une réglementation cantonale et un accompagnement actif des acteurs du commerce, la motion 3109 vise à mieux informer les consommatrices et consommateurs. Elle réaffirme ainsi la responsabilité des pouvoirs publics de créer un environnement alimentaire favorable à la santé, tout en respectant le droit à l'information de la population et en cohérence avec les engagements du canton de Genève en matière de promotion et de prévention de la santé.

Cependant, une telle volonté n'est actuellement pas réalisable, tant au regard du droit fédéral qu'en raison de la complexité de la proposition et de son impact sur les acteurs concernés.

La loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 20 juin 2014 (LDAI; RS 817.0), vise à protéger la santé des consommatrices et consommateurs et à leur fournir des informations fiables pour faire des choix éclairés. La présentation, l'étiquetage, l'emballage et la publicité doivent être conformes à la réalité et ne pas les induire en erreur, notamment sur la composition, l'origine, la méthode de fabrication ou les effets du produit.

Un avis de droit commandé en 2024 par le secteur prévention et promotion de la santé (SPPS) du service du médecin cantonal (SMC) précise d'ailleurs que, selon le Conseil fédéral, ces dispositions visent principalement les risques associés aux microorganismes, contaminants, substances étrangères ou agents pathogènes, et non les risques liés à la surconsommation ou aux maladies non transmissibles résultant d'une alimentation non équilibrée.

En complément, l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur concernant l'information sur les denrées alimentaires, du 16 décembre 2016 (OIDAI; RS 817.022.16), précise les informations obligatoires à mentionner sur les emballages (p. ex : nom du produit, ingrédients, allergènes, durée de conservation, origine, déclaration nutritionnelle, mode d'emploi) ou à proximité des rayons de présentation en magasin.

Toute denrée alimentaire mise sur le marché doit être sûre. Une denrée est considérée comme non sûre si elle est potentiellement nocive pour la santé, en tenant compte des effets immédiats, à court ou à long terme, des effets cumulatifs toxiques et des sensibilités particulières de certains groupes de population.

De plus, selon un avis juridique sollicité par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), les cantons ne sont pas habilités à légiférer dans un domaine réglé de manière complète et exhaustive par une législation fédérale. En conséquence, le canton de Genève n'aurait pas le droit d'imposer des exigences supplémentaires en matière d'information sur les denrées alimentaires, au-delà de celles déjà prévues par l'OIDA.

Par ailleurs, une solution cantonale serait très difficile à mettre en œuvre, car elle serait portée essentiellement par les distributeurs et les commerçants. La mise en place du Nutri-Score uniquement sur le canton représenterait une charge administrative considérable, non seulement pour les grands distributeurs, mais également pour tous les autres commerces de denrées alimentaires qui vendent également des produits préemballés (épicerie, boulangeries, boucheries, vente à la ferme, etc.). Ces difficultés techniques engendreraient soit des coûts supplémentaires qui seraient reportés sur la consommatrice ou le consommateur, ou une diminution de l'offre alimentaire dans le canton. Ceci créerait également une inégalité de traitement par rapport aux commerces frontaliers ou situés dans d'autres cantons, y compris pour la vente en ligne. Seule une obligation à l'échelon national serait en fait praticable sans distorsion notable de la concurrence.

Enfin, la motion 3109 ne le précise pas explicitement, mais la mise en œuvre du Nutri-Score impliquerait inévitablement des contrôles officiels. Le SCAV serait vraisemblablement désigné comme autorité cantonale chargée de ces contrôles et du soutien aux entreprises. Cela **nécessiterait** d'importantes ressources supplémentaires pour garantir un suivi adéquat.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil d'Etat propose :

- de rejeter la motion 3109 et l'idée d'une réglementation cantonale. Il recommande les options suivantes pour répondre au besoin d'information des consommatrices et consommateurs genevois concernant les qualités nutritionnelles des aliments transformés;
- d'évaluer la pertinence de promouvoir un outil déjà existant permettant d'obtenir rapidement une évaluation simple et aisément compréhensible de la qualité nutritionnelle des aliments transformés;

- de mettre en œuvre une campagne de sensibilisation auprès de la population pour favoriser une meilleure compréhension des étiquetages nutritionnels obligatoires prévus par la LDAI. Pour ce faire, l'office cantonal de la santé (OCS) pourrait mener une, voire plusieurs, actions ciblées de communication pédagogiques;
- d'agir politiquement au niveau national pour :
 - rendre le Nutri-Score obligatoire en Suisse;
 - ou introduire, lors des futures révisions des textes fédéraux existants, des prescriptions nutritionnelles spécifiques pour certains aliments – à titre d'exemples : teneur maximale en sel dans le pain et les plats préparés; teneur maximale en sucre dans les boissons sucrées et les plats préparés; etc.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ

Annexes :

1. *Avis de droit sur les instruments juridiques pour un environnement alimentaire sain à Genève*
2. *Avis juridique de l'OSAV sollicité par le SCAV*

WAEBER | AVOCATS

12, rue Verdaine
Case postale
1211 Genève 3

Genève, le 17 décembre 2024

T +41 (0)22 312 35 55
F +41 (0)22 312 35 58
info@waeberavocats.ch
www.waeberavocats.ch

Avis de droit sur les instruments juridiques pour un environnement alimentaire sain à Genève

Camille VALLIER¹

¹ Dr. Jur., Chargée de cours suppléante et chargée d'enseignement, Faculté de droit, Département de droit public, Université de Genève / Avocate stagiaire, Waeber Avocats.

I.	Contexte	3
II.	Études et recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)	3
A.	Introduction : buts et définitions	3
B.	Délimitation des mesures	4
1)	Groupes d'âge	4
2)	Groupes d'aliments visés	5
3)	Canaux de communication	5
4)	Marketing visant les enfants	6
C.	Recommandations concernant l'adoption de politiques de luttes contre le marketing alimentaire visant les enfants	7
D.	Listes des potentielles mesures à évaluer dans le cadre du présent avis de droit	8
III.	Droits humains et mandats constitutionnels	10
A.	Alimentation	10
1)	En droit international	10
2)	En droit suisse et genevois	12
B.	Santé	13
1)	En droit international	13
2)	En droit suisse et genevois	14
C.	Droits de l'enfant	16
1)	En droit international	16
2)	En droit suisse et genevois	17
D.	Conclusion	19
IV.	<i>De lege data</i> : Etat des lieux du panorama réglementaire suisse et genevois	20
A.	Étiquetage des denrées alimentaires	20
B.	Sécurité et composition des denrées alimentaires	22
C.	Limitation de la publicité pour certains produits spécifiques	23
1)	Alcool	24
2)	Tabac	26
3)	Préparation pour les nourrissons	28
4)	Produits à haute teneur en sel, sucre et gras	29
D.	Limitation de la publicité dans les médias traditionnels (radio-tv)	29
E.	Limitation de la publicité dans l'espace public	30
1)	Genève	30
2)	Vaud	32
3)	Valais	32
4)	Fribourg	33
5)	Neuchâtel	33
F.	Limitation de la publicité dans les établissements de restauration et de loisir	33
G.	Conclusion	35

I. Contexte

Le présent avis de droit a été réalisé sur mandat du Département cantonal de la santé durant le second semestre 2024.

Il a pour but de déterminer l'étendue de la compétence cantonale et d'identifier les mesures qui pourraient être adoptées par le canton de Genève en faveur d'un environnement alimentaire sain, notamment pour la protection des enfants et des jeunes face aux techniques de marketing alimentaire.

En parallèle du présent avis de droit, une seconde étude a été menée par une équipe de chercheuses du domaine de la santé. Celle-ci vise à déterminer les mesures de limitation du marketing alimentaire qui pourraient concrètement avoir une incidence positive sur la santé.

Au vu de la chronologie des deux études, il a finalement été décidé qu'il était pertinent d'attendre que les résultats de cette seconde étude soient disponibles avant de procéder à l'analyse juridique de la comptabilité des mesures efficaces avec le droit cantonal et fédéral.

II. Études et recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

A. Introduction : buts et définitions

La première étape de cette étude juridique vise à identifier les mesures proposées par l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) pour la mise en œuvre de programmes de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants.

A cette fin, les différentes recommandations ou lignes directrices émises par l'OMS en la matière entre 2010 et aujourd'hui ont été analysées. Elles présentent plusieurs constats en matière de limitation du marketing alimentaire visant les enfants et proposent des recommandations, qui ont évolué avec le temps en fonction des nouvelles données disponibles et de l'apparition de nouveaux moyens technologiques.

Si le présent avis de droit a pour objet l'analyse des instruments juridiques qui pourraient permettre de lutter contre le marketing alimentaire visant les enfants, la notion de « marketing » doit préalablement être définie.

L'OMS, dans ses dernières recommandations de 2023, définit le marketing comme « toute forme de communication commerciale, de message ou d'action visant à faire de la publicité ou à promouvoir d'une autre manière un produit ou un service, ou la marque qui lui est associée, et destinée à accroître, ou ayant pour effet d'accroître, la reconnaissance, l'attrait et/ou la consommation de produits ou de services »².

² WHO (2023) Policies to protect children from the harmful impact of food marketing, 2023 Guidelines, p. 2.

La notion de marketing est ainsi plus large que celle de publicité, puisqu'elle inclut aussi des activités telles que le placement de produit, le parrainage (*sponsoring*), la conception et l'emballage des produits et le marketing sur le lieu de vente.

L'efficacité du marketing alimentaire dépend principalement de deux éléments, à savoir le média et le contenu. Le média (audience, fréquence, diffusion, impact du message) dans lequel il apparaît influence l'exposition (« *exposure* ») des enfants au message marketing. Son contenu (design et contenu matériel du message) influence le pouvoir (« *power* ») du message sur les enfants³.

L'efficacité des mesures destinées à limiter le marketing alimentaire visant les enfants implique d'agir à la fois sur le pouvoir du et sur l'exposition au message. Elle requière par ailleurs que les mesures soient fondées sur des définitions claires des éléments suivants : Groupes d'aliments visés ; Groupes d'âge visés ; Canaux de communication, paramètres et techniques de marketing ; « Marketing visant des enfants » (produits, horaires, audience, placement et contenu des messages)⁴.

Par conséquent, la section suivante consistera à examiner chacun de ces éléments et à identifier la définition préconisée pour chaque notion. Les recommandations générales relatives à l'adoption de politiques nationales de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants seront ensuite présentée. Sur cette base, une liste de potentielles mesures concrètes qui pourraient être adoptées, regroupées par champ d'action, sera présentée.

B. Délimitation des mesures

1) Groupes d'âge

À l'heure actuelle, la grande majorité des Etats ayant adopté des mesures de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants ne visent que les enfants de moins de 13 ans (« jusqu'à 12 ans ») et ne s'adressent pas aux adolescents⁵.

L'analyse de l'efficacité des politiques de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants a toutefois identifié que le fait que les mesures visent les enfants entre 13 et 18 ans constitue l'un des trois paramètres déterminants leur efficacité⁶.

Par conséquent, l'OMS recommande que les enfants de tout âge (jusqu'à 18 ans) soient visés par les politiques de lutte contre le marketing alimentaire⁷. L'Alliance NCD – un réseau d'organisations de la société civile visant l'amélioration de la prévention et du contrôle des maladies non transmissibles dans le monde – recommande également que le groupe d'âge visé par ces mesures soient aussi large que possible⁸.

³ WHO (2010), Set of recommendations on the marketing on food and non-alcoholic beverages to children, p. 8.

⁴ WHO (2010), p. 9.

⁵ WHO (2023), p. 23.

⁶ WHO (2023), p. 24.

⁷ WHO (2023), p. 23.

⁸ NCD Alliance (2023), Selling a Sick Future, CAP 2023, Policy Report, p. 7.

2) Groupes d'aliments visés

Les aliments riches en graisses saturées, en acides gras trans, en sucres libres ou en sel font l'objet de mesures de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants⁹.

La question se pose toutefois de déterminer le seuil à partir duquel la présence de chacun de ces éléments doit entraîner l'application de mesures. En effet, comme le relèvent l'UNICEF et l'OMS dans une publication conjointe, en l'absence de critères ou de seuils nutritionnels explicitement définis, il est pratiquement impossible de mettre en œuvre des restrictions en matière de marketing des denrées alimentaires¹⁰. Ils recommandent ainsi l'utilisation de modèles de profil nutritionnel piloté par des autorités étatiques.

En 2015, l'OMS Europe a présenté un modèle de profil nutritionnel, qui a été mis à jour en 2023¹¹. Deux catégories d'aliments y sont distinguées : D'une part, pour cinq catégories d'aliments, le marketing visant les enfants est purement proscrit. Il s'agit des chocolats et des sucreries, des gâteaux, bonbons et biscuits, des boissons énergisantes, des jus de fruits et des glaces. Pour les autres catégories de produits, le modèle fixe des seuils par 100 g pour les graisses (totales et saturées), les sucres (totaux et ajoutés), le sel et l'énergie (kcal). La teneur de ces nutriments dans les produits ne doit pas dépasser ces seuils pour que les produits puissent faire l'objet de marketing¹².

En Suisse, une étude comparative, mandatée par l'Office fédéral des affaires vétérinaires (OSAV) a comparé les seuils recommandés par les partenaires (privés) de Swiss Pledge et le modèle de profil nutritionnel proposé par l'OMS Europe. Elle recommande la prise en compte du modèle de l'OMS Europe comme base pour définir la liste des denrées alimentaires dont la publicité auprès des enfants est autorisée¹³.

3) Canaux de communication

La définition des canaux de communication ou des médias qui doivent être visés par les mesures est complexe, dans un panorama technologique évolutif et transfrontière.

L'OMS Europe soulignait, en 2016, que les réglementations existantes étaient nettement insuffisantes pour relever les défis dans ce domaine, puisqu'elles ne s'appliquent souvent qu'aux médias traditionnels¹⁴. Cette situation s'explique par le

⁹ WHO (2010), p. 5; WHO (2023), p. 23.

¹⁰ WHO/UNICEF (2023), Taking action to protect children from the harmful impact of food marketing, A rights-based approach, p. 38.

¹¹ WHO Regional Office for Europe (2015), nutrient profile model; WHO Regional Office for Europe (2023), nutrient profile model: second edition.

¹² WHO Europe (2016), Tackling food marketing to children in a digital world: transdisciplinary perspectives, p. 19.

¹³ Zürcher hochschule für angewandte wissenschaften (2015), Critères d'évaluation de la publicité sur les denrées alimentaires ciblant les enfants. Disponible à l'adresse : <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/werbung-und-marketing.html> (page consultée le 26 juillet 2024).

¹⁴ WHO Europe (2016), p. IX.

fait que des restrictions, en matière d'horaires par exemple, peuvent être imposées pour les médias traditionnels (radio, télévision et cinéma) de sorte à viser spécifiquement les programmes pour enfants ou les moments où les enfants représentent une part importante de l'audimat. Toutefois, ce type de mesure est inapplicable en ce qui concerne d'autres médias, comme les vidéos à la demande, les réseaux sociaux ou les vidéos en ligne¹⁵.

Il est intéressant de souligner qu'en 2016, l'Union européenne a adopté un Règlement général sur la protection des données (RGPD), qui restreint le profilage des enfants à des fins de marketing, privant ainsi les algorithmes de la possibilité de proposer des publicités personnalisées¹⁶. Ce règlement est également applicable aux entreprises situées en dehors de l'Union européenne (UE) si elles ont une présence commerciale dans l'UE ou si elles fournissent des services ou des produits à des personnes situées sur le territoire européen.

Par ailleurs, la directive de l'Union européenne sur les services de médias audiovisuels recommande une réglementation nationale pour la commercialisation des aliments à haute teneur en graisse, sucre et sel destinés aux enfants, qui s'applique à la fois à la télévision traditionnelle et aux nouveaux services, tels que la vidéo à la demande, la télévision sur Internet, les services de diffusion en continu et les diffusions commerciales en direct sur le web¹⁷. Toutefois, les techniques de marketing numérique, telles que les jeux publicitaires en ligne, ne sont pas visés par cette directive.

L'Alliance NCD recommande en tout état de cause que toutes les nouvelles réglementations soient rédigées de manière neutre et non-spécifique, de sorte à pouvoir être appliquées à tout type de média¹⁸.

En ce qui concerne la publicité « traditionnelle » dans l'espace public, il est recommandé que les lieux dans lesquels les enfants évoluent spécifiquement, tels que les écoles, les crèches et les places de jeux – ainsi qu'un certain périmètre délimité autour de ces lieux – soient exemptes de publicités pour les aliments concernés¹⁹.

4) Marketing visant les enfants

« Le marketing consiste à faire vivre aux enfants des expériences émotionnelles et divertissantes et à les encourager à partager ces expériences avec leurs amis. Les algorithmes des grandes plateformes privilégient les publicités moins visibles et plus longuement visionnées, contournant ainsi toute éducation aux médias que les enfants

¹⁵ WHO/UNICEF (2023), p. 38.

¹⁶ Règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

¹⁷ Directive (UE) 2010/13 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels).

¹⁸ NCD Alliance (2023), p. 9.

¹⁹ WHO (2010), p. 9; NCD Alliance (2023), p. 13.

pourraient avoir et amplifiant le pouvoir des pratiques des médias traditionnels » *[traduction libre]*²⁰.

Les techniques de marketing visant spécifiquement les enfants sont diverses. Elles incluent le recours à des couleurs vives ou à des arômes particuliers, l'utilisation de l'image de célébrités ou de personnages de livres ou de films pour enfants, le fait d'offrir des jouets à l'achat de certains produits, le placement de produits, les offres groupées de produits et d'engagements ou de partages sur les médias sociaux, ou encore l'utilisation de « Kidsfluencers »²¹.

Le fait de déterminer les techniques de marketing visées par les mesures est ainsi complexe. L'OMS et l'UNICEF recommandent d'interdire l'utilisation de l'image de célébrités s'adressant aux enfants et de dessins animés et d'interdire la distribution des cadeaux à l'achat de certains produits²².

De manière surprenante, la question du placement de certains produits à hauteur d'enfants dans les rayons et aux caisses des magasins ne semble pas avoir fait l'objet de recommandations particulières de la part de l'OMS.

C. Recommandations concernant l'adoption de politiques de luttres contre le marketing alimentaire visant les enfants

Si, en 2010, l'OMS se contentait de souligner le rôle clé des Etats en la matière et se fondait principalement sur les partenariats avec les acteurs intéressés²³, l'OMS recommande aujourd'hui l'adoption des mesures impératives – et donc étatiques – plutôt que volontaires²⁴.

Selon le rapport conjoint de 2023 de l'OMS et de l'UNICEF, il est également important d'accompagner les mesures de la lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants d'autres types de modifications légales et réglementaires, notamment en matière de droit des marchés publics (achat de denrées alimentaires dans les établissements publics), de réglementation des environnements alimentaires scolaires (y compris les programmes d'alimentation et les aliments vendus dans les écoles), de labels nutritionnels, de politique fiscale pour limiter la consommation de produits à haute teneur en graisse, sucre et sel²⁵. Les règles concernant la mise en rayon et la proposition d'articles aux caisses des supermarchés sont spécialement mentionnées dans cette liste.

L'Alliance NCD, a, elle aussi, émis dix recommandations à l'attention des décideurs politiques à l'échelle nationale²⁶. Tout comme l'OMS, elle insiste sur l'importance de règles contraignantes en raison du fait que les règles volontaires

²⁰ WHO Europe (2016), p. IX.

²¹ NCD Alliance (2023), p. 16.

²² WHO/UNICEF (2023), p. 38

²³ "Governments should be the key stakeholders in the development of policy and provide leadership, through a multistakeholder platform, for implementation, monitoring and evaluation"; WHO (2010), Set of recommendations on the marketing on food and non-alcoholic beverages to children, p. 10.

²⁴ WHO/UNICEF (2023), p. 23.

²⁵ WHO/UNICEF (2023), p. 39.

²⁶ NCD Alliance (2023), p. 7.

s'avèrent inefficaces. Elle préconise une approche globale plutôt que fractionnée de la lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants, en accompagnant les mesures d'interdiction d'autres types de mesures (étiquetage, certifications etc.). L'importance d'adopter des règles qui pourront être adaptées régulièrement est également soulignée, de sorte à limiter la marge de manœuvre du secteur agro-alimentaire pour contourner les réglementations, reformuler les produits et échapper aux tentatives de contrôle de leurs activités. Des fonds suffisants doivent par ailleurs être mis à disposition de sorte à permettre la mise en œuvre et le contrôle des mesures.

En ce qui concerne spécifiquement la lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants dans le monde digital, l'OMS, en 2016, dans son rapport « *Tackling food marketing to children in a digital world* », dressait la liste suivante des éléments permettant l'adoption de politiques publiques efficaces :

1. Reconnaître la responsabilité des Etats en matière de protection en ligne des enfants au moyen d'une réglementation légale ;
2. Étendre les mesures de protection existante « hors ligne » au monde virtuel ;
3. Définir l'âge légal jusqu'auquel les mesures doivent s'appliquer, plutôt que de laisser les intérêts commerciaux s'en charger ;
4. Définir ce qui est compris dans la notion de « marketing visant les enfants » ;
5. S'appuyer sur la législation et sur les organes étatiques existants ;
6. Obliger les plateformes internet privées à supprimer le marketing des aliments à haute teneur en gras, sucre et sel ;
7. Développer des mécanismes de sanctions appropriés ;
8. Elaborer des réponses internationales transfrontières.

D. Listes des potentielles mesures à évaluer dans le cadre du présent avis de droit

Sur la base de ces recommandations, et sans pour l'instant se limiter aux mesures qui relèveraient de la compétence du canton de Genève, il y lieu d'identifier les mesures qui pourraient permettre de lutter contre le marketing alimentaire visant les enfants. Les mesures qui méritent de faire l'objet d'une analyse plus poussée concernant la compétence cantonale sont identifiées à l'aide d'un astérisque.

Ces mesures peuvent être regroupées par catégories selon le lieu où elles opèrent :

- Médias traditionnels (radio-tv, cinéma) :
 - o Interdiction de la publicité à certains horaires/pendant certains programmes
 - o Interdiction complète de la publicité pour certains aliments
 - o Mention d'un message d'avertissement accompagnant la publicité de certains produits

- Interdiction de recourir à des moyens visant spécifiquement les enfants (personnages, couleurs) → plus difficile à réglementer et à mettre en oeuvre
 - Publicité traditionnelle (espace public*):
 - Interdiction de la publicité dans certains périmètres autour des écoles, crèches, parascolaire et places de jeux ou durant les manifestations pour enfants (événements sportifs ou culturels) * ;
 - Interdiction de la publicité durant les séances de cinéma pour enfants ou les spectacles pour enfants*
 - Interdiction complète de la publicité pour certains aliments*
 - Interdiction de recourir à des moyens visant spécifiquement les enfants (personnages, couleurs) * → plus difficile à réglementer et à mettre en oeuvre
 - Marketing dans les magasins* :
 - Packaging
 - Mise en valeur de certains produits aux caisses*
 - Distribution gratuite de produits*
 - Achalandage des rayons*
 - Vente d'aliments dans les rayons de produits non alimentaires destinés aux enfants*
 - Réseaux sociaux :
 - Interdiction complète de la publicité concernant certains aliments
 - Interdiction de récolter les données des personnes mineures (pas de publicité ciblée)
-

III. Droits humains et mandats constitutionnels

Avant d'examiner la mise en place potentielle des recommandations de l'OMS en matière de limitation du marketing alimentaire visant les enfants, une analyse en matière de droits humains s'avérera utile, de sorte à déterminer les droits spécifiques qui pourraient venir appuyer ou justifier l'adoption, par les Etats, de mesures de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants.

La question qui se pose dans notre cas est celle de savoir si l'encouragement d'une alimentation saine et équilibrée ou la lutte contre la malbouffe sont couverts par le droit à l'alimentation, par le droit à la santé, ou par des droits plus spécifiques visant la protection particulière des enfants.

Il s'agira, dans le même temps, d'examiner les mandats constitutionnels et législatifs confiés aux autorités cantonales et fédérales dans ces domaines.

A. Alimentation

1) *En droit international*

La Suisse reconnaît le droit à l'alimentation, en tant que droit humain, dans son ordre juridique par le biais de deux instruments internationaux : l'art. 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et l'art. 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I)²⁷.

Selon l'art. 25 §1 DUDH « [t]oute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

De manière similaire, l'art. 11 § 1 du Pacte ONU I prévoit que « [l]es États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

La portée de ces deux dispositions s'avère limitée à la question du niveau de vie permettant d'accéder à une alimentation satisfaisante, de sorte qu'elles ne sont pas directement utiles dans le cadre de notre analyse.

En revanche, le deuxième paragraphe de l'art. 11 Pacte ONU I est plus large, et implique une obligation pour les Etats parties d'adopter les mesures nécessaires

²⁷ Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217A ; Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992 (RS 0.103.1).

« pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ».

Selon la définition du Comité des droits économiques sociaux et culturels (CDESC), le droit à l'alimentation présente quatre caractéristiques²⁸ : la nourriture doit être disponible en quantité suffisante (critère de la disponibilité quantitative) ; chaque personne doit avoir la faculté de se procurer concrètement des aliments (critère de l'accessibilité) : la nourriture doit donc être disponible à une distance géographique acceptable et accessible d'un point de vue économique pour les revenus d'une personne, sans porter atteinte à la jouissance d'autres droits humains²⁹) ; ces aliments doivent être acceptables culturellement et physiologiquement (critère de l'acceptabilité)³⁰ ; les aliments disponibles doivent finalement démontrer une qualité gustative et une richesse nutritionnelle satisfaisante, et ne doivent pas être nocifs pour la santé humaine (critère de la qualité).

Ce dernier critère s'avère le plus pertinent dans le cadre de notre analyse. Si aucune publication officielle (rapports de rapporteurs spéciaux, observations générales du CDESC etc.) ne semble porter sur la question spécifique de la lutte contre la consommation d'aliments préjudiciables pour la santé en lien avec le droit à l'alimentation, en 2012, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation identifiait cinq actions prioritaires pour mettre la nutrition au centre des systèmes alimentaires, dont la taxation des produits préjudiciables pour la santé et la réglementation des aliments riches en graisses saturées, en sel et en sucre³¹.

Les droits découlant du Pacte ONU I impliquent pour les Etats trois sortes d'obligations. Les Etats ont tout d'abord une obligation négative de respecter les droits économiques, sociaux et culturels, à savoir de ne pas prendre de mesures qui y porterait atteinte. Il leur incombe ensuite une obligation positive de protéger ces droits, en prenant des mesures législatives et administratives pour prévenir et interdire à des personnes privées d'y porter atteinte. Finalement, ils ont une obligation positive de donner effet aux droits protégés, à savoir de procurer activement les ressources nécessaires à leur mise en œuvre (logement, nourriture etc.).

Une partie importante de la doctrine, tout comme la FAO, affirme que l'obligation de respecter, l'obligation de protéger et l'obligation de donner effet donnent lieu à des droits justiciables – à savoir des droits dont peuvent se prévaloir les individus devant

²⁸ CDESC, Observation générale N° 12 (1999), §§ 6 ss ; SOMA (2010), pp. 40 ss ; GOLAY (2009), pp. 72 ss ; ZIEGLER, GOLAY, MAHON, WAY (2011), p. 16 ss.

²⁹ GOLAY (2009), p. 73.

³⁰ GOLAY (2009), p. 72 ; SOMA (2010), p. 54.

³¹ Bureau du Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme, Cinq façons de s'attaquer aux régimes alimentaires désastreux – expert de l'ONU sur l'alimentation, Communiqué de presse du 6 mars 2012, disponible à l'adresse : http://www.srfood.org/images/stories/pdf/press_releases/20120306_obesity_fr.pdf (page consultée le 19 septembre 2024).

des tribunaux – même si l’ampleur de l’obligation de mise en œuvre dépend des ressources disponibles dans l’Etat en question (art. 2 §1 du Pacte ONU I)³².

Un nombre grandissant d’Etats reconnaissent par ailleurs la justiciabilité de ces droits³³ et le caractère justiciable du contenu essentiel du droit à l’alimentation a spécifiquement été confirmé par le CDESC dans son Observation générale N° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)³⁴.

Malgré cela, si la Suisse reconnaît le caractère contraignant des obligations contenues dans le Pacte ONU I, elle rejette toutefois leur applicabilité directe³⁵. La volonté du Conseil fédéral, lors de l’adoption de cet instrument, a encore été réaffirmée par le Tribunal fédéral à de nombreuses reprises³⁶.

En dépit de cette position, il est important de rappeler que les droits fondamentaux ne se limitent pas à leur portée individuelle et justiciable (portée subjective³⁷) mais qu’ils doivent être réalisés dans l’ensemble de l’ordre juridique suisse (portée objective), comme le prévoit l’art. 35 al. 1 Cst.³⁸.

Par conséquent, les autorités et le législateur ont l’obligation de favoriser la réalisation des droits fondamentaux dans l’ordre juridique. Ainsi, en vertu de son obligation de réaliser le droit à l’alimentation, l’Etat doit s’assurer que l’ensemble de la législation participe à la fourniture d’aliments aussi sûrs que possible pour la santé.

Les obligations qui découlent du Pacte ONU I s’adressent par ailleurs spécifiquement au législateur et aux autorités d’application – ce que souligne le Conseil fédéral dans son message de 1991 – et elles engendrent pour ces derniers une obligation de mise en œuvre, qui correspond au contenu de l’art. 35 al. 1 Cst³⁹. Bien qu’il ne puisse pas être invoqué dans le cadre d’une procédure judiciaire, le droit à l’alimentation au sens de l’art. 11 Pacte ONU I doit donc être réalisé dans l’ensemble de l’ordre juridique suisse.

2) *En droit suisse et genevois*

Le droit individuel à l’alimentation n’est pas consacré par la Constitution fédérale en tant que droit fondamental, quand bien même il est protégé de manière indirecte par le droit à un niveau de vie suffisant (art. 12 Cst.)⁴⁰.

³² HERTIG RANDALL (2011), p. 186 ; CHATTON (2013), pp. 440 ss; GOLAY (2009), p. 139; SOMA (2014, p. 779 ; FAO, Les Directives sur le droit à l’alimentation : Documents d’informations et études de cas (2006), pp. 80 ss.

³³ Rapporteuse spéciale sur le droit à l’alimentation, Accès à la justice et droit à l’alimentation : la marche à suivre (2015), pp. 6 ss.

³⁴ CDESC, Observation générale N° 12 (1999), § 33.

³⁵ Message du Conseil fédéral relatif au Pacte ONU I (FF 1991 I 1129), p. 1141.

³⁶ ATF 120 Ia 1, consid. 5; ATF 121 V 246, consid. 2c ; ATF 122 I 101, consid. 2a (en particulier sur la non-justiciabilité du droit à l’alimentation) ; ATF 126 I 240, consid. 2 et 3 ; ATF 139 I 257, consid. 6 ; Avis du Conseil fédéral en réponse à la motion parlementaire 09.3279, « Ratification du Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l’ONU ».

³⁷ DUBEY (2018), pp. 36 ss; SCHINDLER (2000), pp. 54s; TSCHANNEN (2016), p. 107.

³⁸ BIAGGINI (2017), N 3 ss *ad* art. 35.

³⁹ FF 1991 I 1129, p. 1141.

⁴⁰ GOLAY (2009), p. 265 ; ATF 121 I 367.

Dans le reste de la Constitution, la question de l'alimentation est par principalement traitée sous l'angle de la sécurité alimentaire (art. 104a Cst.), de l'approvisionnement de la population en temps de crise (art. 102 Cst.) et de la production agricole (art. 104 Cst.). Pour le surplus, les questions alimentaires sont couvertes par les dispositions relatives à la santé.

En revanche, le nouvel art. 38A de la Constitution genevoise, entré en vigueur le 8 juillet 2023, garantit de manière explicite le droit individuel à l'alimentation : « Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim ».

L'exposé des motifs relatif à cette disposition constitutionnelle se concentre surtout sur la question de l'accès à une alimentation saine et suffisante, mais la question se pose de savoir si l'art. 38A Cst.-GE doit s'analyser de manière plus large, selon la définition reconnue internationalement (disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité)⁴¹.

B. Santé

1) *En droit international*

La consommation d'aliments à haute teneur en gras, sucre et sel favorise l'émergence de maladies non transmissibles. Il est ainsi aujourd'hui largement admis que ces aliments sont nocifs pour la santé, et que des mesures de santé publique doivent être adoptées pour limiter leur attractivité et leur consommation.

Comme le droit à l'alimentation, le droit humain à la santé est protégé par le Pacte ONU I (art. 12). L'article 12 Pacte ONU I prévoit que les Etats reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. Il ne s'agit ainsi pas d'un droit à être en bonne santé, mais du droit de disposer de conditions favorables pour encourager cet état⁴². La santé est définie par la Constitution de l'OMS comme un « état de complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »⁴³.

Le droit à la santé n'englobe pas uniquement l'accès aux soins en cas de maladie, mais il implique également de limiter les facteurs externes favorisant l'apparition de problèmes de santé : « Le Comité interprète le droit à la santé, tel que défini au paragraphe 1 de l'article 12, comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu et l'accès

⁴¹ Grand Conseil, Exposé des motifs du 9 novembre 2020 relatif au projet de loi constitutionnelle modifiant de la République et du canton de Genève – Droit à l'alimentation (PL 12811).

⁴² CDESC, Observation générale N°14 (2000), § 8 ; TOBIN (2018), p. 67.

⁴³ § 1 Préambule Cst./OMS.

à l'éducation et à l'information relatives à la santé, notamment la santé sexuelle et génésique »⁴⁴.

Tout comme pour le droit à l'alimentation, malgré le fait que le caractère justiciable du droit à la santé ait été reconnu spécifiquement par le CDESC et par le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale, la Suisse ne reconnaît pas le caractère directement applicable du droit à la santé tel qu'il découle du Pacte ONU I⁴⁵.

2) *En droit suisse et genevois*

Le droit à la santé n'a pas été intégré, au titre de droit fondamental, dans la Constitution helvétique. Contrairement au droit à l'alimentation, il n'est pas non plus protégé par la Constitution genevoise.

L'analyse relative à l'art. 35 Cst. et à l'obligation de mettre en œuvre les droits fondamentaux dans tout l'ordre juridique est toutefois également applicable en ce qui concerne le droit à la santé : le droit à la santé tel que protégé par l'art. 12 du Pacte ONU I constitue un droit contraignant, qui s'adresse aux autorités législatives et exécutives dans l'exécution de leur mandat.

Ainsi, si la violation du droit à la santé ne peut pas être invoqué par un individu devant un tribunal suisse, il n'en reste pas moins que le respect du droit à la santé s'impose aux autorités de manière contraignante.

Plusieurs dispositions traitent de questions de santé dans la Constitution fédérale. Il s'agit de dispositions qui s'adressent aux autorités et qui ne fondent ainsi pas de droit individuel.

En ce qui concerne l'accès aux soins, l'art. 41 al. 1 let. b Cst. prévoit que la Confédération et les cantons « s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé ». Cette disposition, qualifiée de but social de la Confédération, constitue une concrétisation constitutionnelle de l'art. 12 Pacte ONU I et présente uniquement un caractère programmatique⁴⁶. La notion de santé au sens de cette disposition inclut les mesures de prévention⁴⁷.

Selon l'art. 117a al. 1 Cst., il est du ressort des cantons et de la Confédération, dans les limites de leurs compétences respectives, de veiller « à ce que chacun ait accès à des soins médicaux de base suffisants et de qualité ». Il s'agit d'un objectif constitutionnel,

⁴⁴ CDESC, Observation générale N°14 (2000), § 11.

⁴⁵ CDESC, Observation générale N°14 (2000), § 60 ; Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale, Le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale (2014), pp. 4 ss ; Message du Conseil fédéral relatif au Pacte ONU I, FF 1991 I 1129, p. 1141 ; ATF 120 Ia 1, consid. 5 ; ATF 121 V 246, consid. 2c ; ATF 122 I 101, consid. 2a ; ATF 126 I 240, consid. 2 et 3 ; ATF 139 I 257, consid. 6 ; Avis du Conseil fédéral en réponse à la motion parlementaire 09.3279, « Ratification du Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ».

⁴⁶ CHATTON, N 39 ad. art. 41 ; BIAGGINI (2017), N 2 ad art. 41 (« keine verfassungsmässigen Individualrechte ») ; HOTTELIER (2001), pp. 13 ss ; DUBEY (2018/2), p. 959 ; KIENER, KÄLIN, WYTTEBACH (2018), p. 25. Dans un autre sens, BIGLER-EGGENBERGER & SCHWEIZER (2014), N 40 ad art. 41.

⁴⁷ CHATTON, N 39 ad. art. 41 et référence à BIGLER-EGGENBERGER/SCHWEIZER N 36 ad art. 41.

qui ne peut pas non plus fonder de revendications individuelles, mais qui vise à garantir les soins médicaux de base à la population⁴⁸.

Finalement, l'art. 118 Cst. prévoit que la Confédération prend des mesures pour protéger la santé (al. 1). La notion de santé visée par cette disposition est plus large que la notion individuelle de santé : elle vise la santé de la population dans son ensemble⁴⁹.

Le deuxième alinéa de cette disposition attribue à la Confédération la compétence de légiférer, tout d'abord en matière d'utilisation de denrées alimentaires et de produits chimiques (let. a). La loi fédérale sur les denrées alimentaires et objets usuels (LDAI⁵⁰), dont il sera question ci-dessous, a été adoptée en vertu de cette disposition.

La Confédération se voit également conférer le mandat de lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux (art. 118 al. 2 let. b Cst.). La lutte contre les maladies cardiovasculaires et le diabète, couvertes par la notion de « maladies très répandues », est notamment visée par cette disposition, qui laisse par ailleurs au législateur le choix des moyens en vue d'atteindre cette objectif⁵¹.

Il est intéressant de souligner que Tribunal fédéral s'est fondé sur l'art. 118 al. 2 Cst. pour considérer que le droit à la protection de la santé justifie l'interdiction de la publicité pour les médicaments soumis à prescription⁵².

Depuis le 13 février 2022, la Confédération a également le mandat d'interdire « notamment, pour les produits du tabac, toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes » (art. 118 al. 2 let. b Cst.). Cette disposition a été acceptée en votation populaire le 13 février 2022, suite à l'initiative « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac) »⁵³. Une analyse de cette disposition et de sa mise en œuvre législative seront proposées dans le cadre de la section relative à l'interdiction de la publicité pour certains produits spécifiques (voir pp. 23 ss ci-dessous).

Selon les règles de répartition de compétence entre cantons et Confédération (art. 3 Cst.), la santé publique demeure en principe une compétence cantonale, à l'exception de ces domaines particuliers (protection de la santé, en particulier en matière de denrées alimentaires et de produits chimiques et de lutte contre les maladies), dans lesquels la Confédération se voit conférer une compétence spécifique⁵⁴. Les cantons conservent leur compétence de légiférer dans la mesure où la Confédération n'a pas épuisé sa compétence⁵⁵.

⁴⁸ KAHIL-WOLFF HUMMER (2021), N 1 ad art. 117a; BIAGGINI (2017), N 2 ad art. 117a; GÄCHTER & RENOLD-BURCH (2015), N 21 ad art. 117a.

⁴⁹ KAHIL-WOLFF HUMMER/JOSEPH (2021), N 9 ad art. 118.

⁵⁰ Loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et objets usuels (LDAI ; RS 817.0).

⁵¹ KAHIL-WOLFF HUMMER/JOSEPH (2021), NN 28 et 30 ad art. 118.

⁵² ATF 133 IV 222.

⁵³ FF 2019 6529 ; Voir également le Message du Conseil fédéral du 26 août 2020 concernant l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac) » (FF 2020 6837).

⁵⁴ KAHIL-WOLFF HUMMER/JOSEPH (2021), N 4 ad art. 118.

⁵⁵ KAHIL-WOLFF HUMMER/JOSEPH (2021), N 8 ad art. 118.

A Genève, la loi sur la santé (LS-GE⁵⁶) « a pour but de contribuer à la promotion, à la protection, au maintien et au rétablissement de la santé des personnes, des groupes de personnes, de la population et des animaux, dans le respect de la dignité, de la liberté et de l'égalité de chacun ». Elle prévoit notamment que les autorités cantonales et communales tiennent compte de la santé dans la définition et la réalisation de leurs tâches et soutiennent l'aménagement de conditions de vie favorables à la santé (art. 4 al. 1 LS-GE).

L'art. 27 LS-GE vise la prévention des dépendances, en particulier auprès des mineurs (al. 1), et interdit la publicité pour les boissons alcoolisées, les produits du tabac et les produits assimilés au tabac, les médicaments et les autres substances nuisibles à la santé, dans les limites des dispositions fédérales et cantonales (al. 2).

C. Droits de l'enfant

1) *En droit international*

La Convention internationale sur les droits de l'enfant (CDE⁵⁷), ratifiée par la Suisse en 1997 et entrée en vigueur le 26 mars de la même année, contient un certain nombre de dispositions qui pourraient s'avérer intéressantes dans le cadre de notre analyse relative à la protection des enfants contre le marketing visant des produits nocifs pour la santé.

Comme le soulignait le Conseil fédéral dans son message relatif à cette Convention, celle-ci « oblige les Etats parties au respect et à la garantie de droits qui sont pour la plupart déjà consacrés par les deux pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme. La Convention cherche ainsi, par sa formulation, à prendre en compte les besoins spécifiques de l'enfant »⁵⁸.

Premièrement, l'art. 3 § 1 CDE ancre le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération dans toutes décisions concernant des enfants, qu'elles soient adoptées par des institutions publiques ou des personnes privées, des autorités administratives ou des organes législatifs. De plus, « [l]es Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées (art. 3 § 2 CDE).

En vertu de l'art. 24 § 1 CDE, « [l]es Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible », et adoptent les mesures de lutte contre la maladie et la malnutrition (art. 24 § 2 let. c CDE).

Dans son observation générale N° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible, le Comité des droits de l'enfant soulignait que « [l]es Etats

⁵⁶ Loi genevoise sur la santé du 7 avril 2006 (RSGE K 1 03).

⁵⁷ Convention relative aux droits de l'enfant, entrée en vigueur pour la Suisse le 27 mars 1997 (RS 0.107).

⁵⁸ Message du Conseil fédéral du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (FF 1994 V I), p. 17.

devraient aussi se pencher sur le problème de l'obésité des enfants, qui est associée à l'hypertension, à l'augmentation du risque de maladies cardio-vasculaires, à la résistance à l'insuline, et qui a des effets sur le plan psychologique et favorise le risque d'obésité à l'âge adulte et de décès prématuré. Il faudrait limiter la consommation chez les enfants de produits de la restauration rapide qui ont une forte teneur en graisse, en sucre ou en sel, d'aliments énergétiques pauvres en micronutriments, de boissons à forte teneur en caféine et d'autres substances potentiellement nocives. La promotion de ces substances, en particulier lorsqu'elle cible les enfants, devrait être réglementée et leur présence dans les écoles et ailleurs devrait être contrôlée. »⁵⁹

Le Conseil fédéral, fidèle à son approche générale en matière de droits humains, soulignait, au moment de l'adoption de la Convention, que les droits économiques, sociaux et culturels de l'enfant ne sont pas directement applicables et nécessitent en général une concrétisation par le législateur⁶⁰.

Toutefois, il reconnaissait que « même lorsque ces dispositions ne fondent aucun droit subjectif qui puisse être directement invoqué devant les tribunaux par l'enfant ou par son représentant légal, elles ne constituent pas seulement une déclaration d'intention morale ou politique, mais font partie intégrante de l'ordre juridique objectif : les obligations internationales demeurent, qu'elles puissent être directement invoquées devant les autorités étatiques ou non »⁶¹.

En matière de droit de l'enfant à la santé, les Etats ont notamment l'obligation de revoir le cadre juridique et leur politiques publiques et, si nécessaire, adopter des mesures actives de prévention et de promotion de la santé et adopter des mesures appropriées concernant les déterminants de la santé⁶².

Conformément à l'article 4 de la Convention, les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le droit de l'enfant à la santé dans toutes les limites des ressources dont ils disposent. « Cela suppose que les politiques, les programmes et les services relatifs à la santé des enfants et à des domaines connexes soient planifiés, conçus, financés et mis en œuvre d'une manière durable »⁶³.

2) *En droit suisse et genevois*

Deux dispositions constitutionnelles visent spécifiquement les enfants et les jeunes.

Premièrement, l'encouragement des enfants et des jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, le soutien dans leur intégration sociale, culturelle et politique et la promotion de leur santé figure au titre de but social de la

⁵⁹ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), p. 13.

⁶⁰ Message du Conseil fédéral du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (FF 1994 V I), p. 21.

⁶¹ Message du Conseil fédéral du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (FF 1994 V I), p. 21.

⁶² Comité des droits de l'enfant, Observation générale N° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), p. 18.

⁶³ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), p. 19.

Confédération (art. 41 al. 1 let. g Cst.). Tout comme pour l'art. 11 Cst., les mineurs de moins de 18 ans sont visés par cette disposition⁶⁴.

Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux⁶⁵ : « Tandis que les droits fondamentaux protègent et promeuvent l'épanouissement individuel, les buts sociaux aspirent à la création des structures et à l'encadrement social, qui sont souvent le prérequis à l'existence digne (art. 7 Cst.) et à la pleine réalisation des droits fondamentaux, ainsi qu'à cet épanouissement »⁶⁶.

Les buts sociaux donnent ainsi un cadre juridiquement contraignant à la politique sociale, mais ne règle pas en détail la répartition des tâches et des compétences⁶⁷. Les autorités fédérales, cantonales et communales constituent les destinataires principaux de cet art. 41 Cst. et sont tenus de mettre en œuvre ces buts sociaux par le biais de l'activité législative.

Cet objectif de protection et d'encouragement du développement des jeunes est encore repris par l'art. 67 al. 1 Cst., selon lequel la Confédération et les cantons tiennent compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

Il s'agit d'une disposition transversale qui implique que les autorités fédérales et cantonales prennent en compte les intérêts des enfants et des jeunes de moins de 18 ans dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, et qui a principalement pour conséquence l'octroi de subventions⁶⁸. La loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ⁶⁹) a notamment été adoptée en application de l'art. 67 Cst.

Au niveau cantonal, la Loi genevoise sur l'enfance et la jeunesse (LEJ-GE⁷⁰) a notamment pour objectif de promouvoir des conditions propres à favoriser la santé des enfants et des jeunes scolarisés au sein des établissements publics, et des enfants au sein des structures d'accueil préscolaire (art. 1 let. b LEJ-GE). La loi définit les enfants comme toute personne âgée de moins de 18 ans et les jeunes comme toute personne âgée de 18 à 25 ans (art. 4 let. a et b LEJ-GE).

La loi prévoit que le département de l'instruction publique prend notamment des mesures de réduction des facteurs de risques d'atteinte à la santé physique et psychique et de prévention des maladies (art. 17 al. 2 let. b cum art. 6 al. 1 LEJ-GE).

L'art. 11 al. 1 Cst. protège particulièrement l'intégrité et le développement des enfants et les jeunes. Les enfants au sens du droit civil, à savoir les mineurs de moins de 18 ans (art. 14 CC), sont visés par cette disposition⁷¹.

⁶⁴ CHATTON, N 51 ad art. 41.

⁶⁵ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 152).

⁶⁶ CHATTON, N 1 ad art. 41.

⁶⁷ CHATTON, N 23 ad art. 41.

⁶⁸ GAVILLET, NN 8 s. ad art. 67.

⁶⁹ Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ ; RS 446.1).

⁷⁰ Loi genevoise du 1^{er} mars 2018 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ ; RSGE J 6 01).

⁷¹ RHINOW/SCHAEFER/UBERSAX, Verfassungsrecht, N 1330.

L'art. 11 al. 1 Cst. a pour effet de retranscrire dans l'ordre juridique suisse les obligations découlant de la CDE et ancre au plan constitutionnel le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant⁷². Formulée de manière large, cette disposition s'adresse surtout au législateur pour l'encourager à concrétiser l'intérêt supérieur de l'enfant dans des bases légales plus précises⁷³. Elle a également une fonction d'appui aux autres droits fondamentaux plus précisément protégés dans la Constitution fédérale⁷⁴. En cas de conflit de droits fondamentaux, par exemple entre liberté économique et un droit fondamental de l'enfant, un poids particulier doit être accordé au droit de l'enfant⁷⁵.

A Genève, la Constitution rappelle également que les droits fondamentaux de l'enfant doivent être respectés et que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti (art. 23 Cst.-GE).

D. Conclusion

En conclusion, il peut être établi qu'aucun droit justiciable – qui imposerait l'adoption impérative de mesures de lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants – ne ressort des différents instruments et publications émises par les instances de mise en œuvre et de surveillance en matière de droits humains.

Ces instruments s'inscrivent néanmoins sans un cadre constitutionnel et législatif visant à encourager les autorités à adopter de telles mesures de protection.

Les autorités disposent d'un très large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition des domaines particuliers nécessitant leur intervention. Cette appréciation est largement dépendante des sensibilités politiques et sociales, comme en témoignera l'évolution historique des normes relatives à la prévention du tabagisme.

⁷² GAVILLET, NN 6 et 8 ad art. 11 Cst.

⁷³ GAVILLET, N 19 ad art. 11 Cst.

⁷⁴ GAVILLET, NN 10 s. ad art. 11.

⁷⁵ GAVILLET, N 16 ad art. 11 Cst.

IV. *De lege data* : Etat des lieux du panorama réglementaire suisse et genevois

La présente section proposera une description générale du panorama législatif dans lequel s'inscrit la lutte contre le marketing alimentaire visant les enfants.

Plusieurs domaines de réglementations entrent en ligne de compte en ce qui concerne la lutte contre le marketing alimentaire. Certaines règles découlent de la réglementation en matière de denrées alimentaires et contiennent des prescriptions relatives à l'étiquetage ou à la composition des produits, qui pourraient s'avérer intéressantes pour la suite de l'analyse. En effet, les informations figurant sur les étiquettes, qu'elles relayent des messages positifs ou négatifs, sont susceptibles d'influencer les choix des consommateurs et consommatrices.

Des références spécifiques aux interdictions de publicité pour certains produits, tels que le tabac ou les boissons alcoolisées, seront établies lorsqu'elles se présentent, de sorte à servir de sources d'inspiration pour une éventuelle interdiction de la publicité pour les produits à haute teneur en sucre, sel et gras.

En matière de publicité, les règles visent alternativement des produits particuliers, tels que l'alcool, le tabac ou les substituts au lait maternel, ou le moyen de transmission de la publicité. Dans cette deuxième hypothèse, les règles applicables à la radio et à la télévision – de nature fédérale – doivent être distinguées des règles en matière d'affichage dans le domaine public ou dans le cadre d'établissements de loisir ou de restauration – de nature cantonale. Certaines règles, par exemple relatives à l'interdiction de la publicité pour le tabac, sont parfois prévues par plusieurs lois différentes.

En revanche, le marketing alimentaire aux caisses des magasins ou en matière d'achalandage ne fait, pour l'instant, l'objet d'aucunes règles particulières, de sorte qu'il ne sera pas abordé dans le cadre de la présente section.

A. Étiquetage des denrées alimentaires

La loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI) a notamment pour but de protéger la santé des consommatrices et consommateurs contre les risques présentés par les denrées alimentaires et contre la tromperie et de mettre à leur disposition les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires (art. 1 LDAI).

« On entend par denrées alimentaires l'ensemble des substances ou des produits transformés, partiellement transformés ou non transformés qui sont destinés à être ingérés ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient ingérés par l'être humain » (art. 4 al. 1 LDAI). Le tabac n'est par contre pas considéré comme une denrée alimentaire, et ne tombe donc pas dans le champ d'application de cette loi (art. 4 al. 3 let. f LDAI).

La présentation, l'étiquetage et l'emballage des produits visés, ainsi que la publicité pour ces produits doivent être conforme à la réalité (art. 18 al. 1 LDAI) et ne pas induire la consommatrice ou le consommateur en erreur (al. 2). Sont notamment

réputés trompeurs les présentations, les étiquetages, les emballages et les publicités de nature à induire les consommateurs en erreur sur la fabrication, la composition, la nature, le mode de production, la durée de conservation, le pays de production, l'origine des matières premières ou des composants, les effets spéciaux ou la valeur particulière du produit (art. 18 al. 3 LDAI et art. 12 ODAIOU).

L'art. 36 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et objets usuels (ODAI⁷⁶) prévoit par ailleurs un certain nombre d'informations qui doivent figurer sur les emballages des denrées alimentaires préemballées. Il s'agit de la dénomination spécifique, la composition (ingrédients), le potentiel allergisant de la denrée alimentaire ou de ses ingrédients, la durée de conservation, le pays de production de la denrée alimentaire, la provenance des principaux ingrédients, en termes de quantité, de la denrée alimentaire, la déclaration nutritionnelle, le recours au génie génétique ou à d'autres procédés technologiques particuliers durant la fabrication, des informations concernant l'usage correct (art. 36 al. 1 ODAIOU).

Le Conseil fédéral peut exiger des indications complémentaires dans l'étiquetage de certains groupes de denrées alimentaires (art. 36 al. 4 ODAIOU).

La réglementation sur les denrées alimentaires contient également un certain nombre de règles concernant les allégations de santé et les allégations nutritionnelles. Les allégations de santé sont des allégations « qui affirment, suggèrent ou impliquent l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé » (art. 31 al.1 ODAI via art. 38 ODAIOU).

L'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI⁷⁷) prévoit que les allégations de santé sont en principe interdites, à moins d'être spécifiquement prévues (art. 12 al. 2 let. c. ch. 2, art. 38 et Annexe 14 ODAIOUs, art. 13 al. 4 let. a LDAI). Elles doivent pour cela se baser sur des principes scientifiques reconnus (art. 35 al. 1 let. b ODAI).

Par exemple, pour l'acide oléique, seules les indications de santé dans les termes suivants sont autorisées : « Le remplacement de graisses saturées par des graisses insaturées dans le régime alimentaire contribue au maintien d'une cholestérolémie normale. L'acide oléique est une graisse insaturée ». Cette allégation de santé ne peut être utilisée que pour une denrée alimentaire riche en acides gras insaturés au sens du ch. 10 de l'Annexe 13.

De la même manière, les allégations nutritionnelles – « les allégations sous forme de message ou de représentation, y compris des éléments graphiques ou des symboles, quelle qu'en soit la forme, qui affirment, suggèrent ou impliquent qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières et positives » (art. 29 al. 1 ODAI) sont en principe interdites, à moins d'être explicitement prévues par l'annexe 13 de l'OIDAI (art. 29 al. 3 ODAI).

⁷⁶ Ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAI⁷⁶ ; RS 817.02).

⁷⁷ Ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI ; RS 817.022.16).

Par exemple, une allégation selon laquelle une denrée alimentaire a une faible teneur en matières grasses, ou toute autre allégation susceptible d'avoir le même sens pour le consommateur ou la consommatrice, « ne peut être faite que si le produit ne contient pas plus de 3 g de matières grasses par 100 g dans le cas des denrées alimentaires solides ou pas plus de 1,5 g de matières grasses par 100 ml dans le cas des denrées alimentaires liquides et pas plus de 1,8 g de matières grasses par 100 ml pour le lait partiellement écrémé » (ch. 4, Annexe 13 ODAI).

B. Sécurité et composition des denrées alimentaires

La LDAI révisée, entrée en vigueur en 2017, a eu pour conséquence d'abandonner le système de liste des denrées alimentaires autorisées (système de « liste positive »), au profit d'un système de liste négative, selon lequel certaines denrées alimentaires peuvent être spécifiquement interdites ou soumises à autorisation (art. 7 LDAI⁷⁸)⁷⁹.

Les denrées alimentaires qui ne sont pas considérées comme sûres ne peuvent donc pas être mises sur le marché (art. 7 al. 1 LDAI). Une denrée alimentaire n'est pas considérée comme sûre s'il y a lieu de penser qu'elle est préjudiciable à la santé (art. 7 al. 2 let. a LDAI). Dans le cadre de l'analyse relative à la sécurité d'une denrée alimentaire, l'art. 8 al. 1 LDAI prévoit qu'il faut tenir compte « des effets probables de cette denrée alimentaire sur la santé, qu'ils soient immédiats, à court terme ou à long terme, non seulement pour la personne qui la consomme, mais aussi pour sa descendance » (let. a). Les effets toxiques cumulatifs probables (let. b) et les sensibilités sanitaires particulières d'une catégorie spécifique de consommateurs lorsque la denrée alimentaire lui est destinée (let. c) doivent également être pris en compte.

La question pourrait se poser de savoir si les risques à long termes pour la santé, tels que le développement de maladies non transmissibles, peuvent être pris en compte dans le cadre de cette disposition. Toutefois, le message du Conseil fédéral semble indiquer relativement clairement que le but de cette disposition vise spécifiquement la sécurité des produits : « Outre les risques microbiologiques, il englobe les substances étrangères et les composants ainsi que les vecteurs de maladies infectieuses »⁸⁰. Le Conseil fédéral souligne d'ailleurs chaque denrée alimentaire consommée en trop grande quantité peut potentiellement mettre en danger la santé, mais qu'il ne s'agit pas du but visé par cette disposition⁸¹.

L'analyse des risques repose sur les données scientifiques à disposition (art. 12 al. 3 LDAI), et se fonde notamment sur le principe de précaution (art. 12 al. 4 LDAI), qui a d'ailleurs été intégré à la LDAI lors de la révision de cette loi en 2014⁸². L'art. 22 LDAI

⁷⁸ Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181), p. 5213.

⁷⁹ Message du Conseil fédéral du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181), p. 5212.

⁸⁰ Message du Conseil fédéral du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181), p. 5212.

⁸¹ Message du Conseil fédéral du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181), p. 5212.

⁸² Message du Conseil fédéral du 25 mai 2011 relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (FF 2011 5181), p. 5183.

prévoit désormais que « [l]orsque l'autorité fédérale compétente constate, après avoir évalué les informations à disposition, qu'une denrée alimentaire ou un objet usuel peut avoir des effets nocifs sur la santé, mais qu'une incertitude scientifique subsiste, elle prend des mesures provisoires pour assurer un niveau de protection de la santé élevé en attendant que de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'effectuer une évaluation plus complète ».

Au-delà de l'examen de la sécurité des denrées alimentaires, pour un certain nombre d'aliments, la réglementation prévoit en outre des limites maximales applicables à la présence de certains ingrédients.

Par exemple, pour les jus de fruits, l'ordonnance du DFI sur les boissons prévoit que l'addition de sucres est interdite (art. 18 al. 1 let. e de l'ordonnance du DFI sur les boissons⁸³). En revanche, l'ajout de sucres est autorisé pour les nectars de fruits (art. 25 ordonnance du DFI sur les boissons). Aucune limite en matière de sucres n'est par contre prescrite en ce qui concerne les autres types de boissons sucrées (art. 30 ss ordonnance du DFI sur les boissons *a contrario*).

De la même manière, l'ordonnance du DFI sur les arômes et les additifs alimentaires ayant des propriétés aromatisantes utilisés dans ou sur des denrées alimentaires (OAdd⁸⁴) prescrit des limites maximales applicables en ce qui concerne la présence de type de substances dans les denrées alimentaires (art. 5 et ch. 2 Annexe 4 ordonnance du DFI sur les arômes, via art. 23 ODAIOU).

C. Limitation de la publicité pour certains produits spécifiques

La réglementation prévoit un certain nombre de règles relatives à la publicité – et à l'interdiction de la publicité – pour certains produits particuliers, identifiés par les autorités comme particulièrement problématiques.

Tel est le cas de l'alcool, des produits du tabac et des substituts au lait maternel, qui font l'objet de règles particulières. Ces règles seront examinées de manière sectorielle dans la section ci-dessous, avant d'aborder, de manière plus générale, les règles relatives à la publicité selon le moyen employé (radio, télévision, espace public, etc.).

Avant de procéder à une telle analyse, il est intéressant de souligner que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) s'est vu attribuer la compétence d'adopter des règles supplémentaires pour limiter la publicité relative aux denrées alimentaires préemballées (art. 36 al. 3 let. c ODAIOUs). A l'exception des aliments pour nourrissons, il ne semble toutefois pas avoir fait usage de cette compétence, qui reste ainsi sous-exploitée.

⁸³ Ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les boissons (RS 817.022.12).

⁸⁴ Ordonnance du DFI du 16 décembre 2017 sur les arômes et les additifs alimentaires ayant des propriétés aromatisantes utilisés dans ou sur des denrées alimentaires sur les additifs (OAdd ; RS 817.022.41).

1) *Alcool*

L'art. 105 Cst. prévoit que « la législation sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci tient compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool ».

Aujourd'hui, la réglementation sur les denrées alimentaires prévoit deux types d'interdictions en matière de boissons alcoolisées, à savoir une interdiction de remise de ce type de produits aux jeunes de moins de 16 ans et une interdiction de toute publicité à l'attention des jeunes de moins de 18 ans (art. 14 LDAI).

En 1989, deux initiatives populaires avaient été déposées, visant la prévention contre les problèmes liés au tabac et à l'alcool (initiatives dites « jumelles »). L'initiative pour la prévention des problèmes liés à l'alcool visait l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle à la teneur suivante : « La publicité pour les boissons alcooliques et pour leurs marques est interdite ; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées à des cas particuliers. La publicité pour les boissons sans alcool doit être clairement reconnaissable comme telle »⁸⁵.

Le Conseil fédéral avait recommandé le rejet de l'initiative, et y avait opposé un contreprojet. Le texte de l'initiative lui semblait entraver de manière disproportionnée la liberté économique, mais le Conseil fédéral partageait pourtant l'inquiétude des initiants concernant les effets de l'alcool et du tabac sur la santé :

« Le développement d'un comportement de fumeur ou de consommateur d'alcool, en particulier chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, est conditionné par une multiplicité de facteurs. Le comportement des parents, les fréquentations et le milieu social jouent sans aucun doute un rôle plus important que la publicité, mais l'impact de celle-ci ne saurait être pour autant minimisé. C'est pourquoi le Conseil fédéral est également d'avis que les restrictions de la publicité sont judicieuses, voire indispensables. En effet, même les efforts de prévention les plus poussés ne donnent pas les résultats voulus, s'ils sont constamment contrecarrés par une publicité omniprésente pour le tabac et l'alcool. Le Conseil fédéral propose donc d'opposer aux deux initiatives un contreprojet indirect au niveau législatif, qui met au premier plan la protection de la santé, tout en respectant autant que possible les autres droits ancrés dans la constitution »⁸⁶.

⁸⁵ Message du Conseil fédéral du 9 mars 1992 concernant les initiatives populaires « pour la prévention des problèmes liés au tabac » et « pour la prévention des problèmes liés à l'alcool » (initiatives jumelles), ainsi que la révision de l'art. 13 de la loi sur les denrées alimentaires et de l'article 42b de la loi sur l'alcool (FF 1992 VI 114).

⁸⁶ Message du Conseil fédéral du 9 mars 1992 concernant les initiatives populaires « pour la prévention des problèmes liés au tabac » et « pour la prévention des problèmes liés à l'alcool » (initiatives

Le contre-projet du Conseil fédéral visait la modification de l'ancienne loi sur les denrées alimentaires (aLDA⁸⁷) pour y intégrer une nouvelle disposition, correspondant à l'actuel art. 14 LDAI (art. 60 aLDA et art. 11 aODAI⁸⁸). Les grandes lignes de la réglementation adoptée en 2014 en matière de boissons alcoolisées ont en effet été reprises dans l'actuelle LDAI au moment de sa révision, en 2017.

Premièrement, la LDAI interdit la remise de boissons alcooliques aux jeunes de moins de 16 ans (art. 14 al. 1 LDAI). Le point de vente doit signaler de manière bien visible et clairement lisible qu'il est interdit de remettre des boissons alcooliques aux enfants et aux jeunes. Les âges seuils de remise doivent être indiqués (art. 42 al. 2 ODAI⁸⁹).

Ensuite, la LDAI confère au Conseil fédéral la compétence de restreindre la publicité pour les boissons alcooliques qui s'adressent particulièrement aux jeunes de moins de 18 ans (art. 14 al. 2 LDAI). En vertu de cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a interdit toute publicité pour les boissons alcooliques s'adressant spécialement aux jeunes de moins de 18 ans, en particulier dans des lieux et lors de manifestations fréquentés principalement par des jeunes, dans les publications qui s'adressent principalement aux jeunes et sur les objets utilisés principalement par les jeunes ou qui leur sont distribués à titre gratuit (art. 43 al. 1 ODAI⁹⁰). Par ailleurs, les boissons alcooliques et leur présentation ne doivent porter aucune mention ni représentation graphique s'adressant spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (art. 43 al. 1 ODAI).

La violation intentionnelle des dispositions applicables en matière de remise de boissons alcooliques et de publicité est punie d'une amende de CHF 40'000.- au plus (art. 64 let. h et j LDAI).

Par ailleurs, la LDAI renvoie aux règles en matière de publicité pour l'alcool prévues par la loi fédérale sur la radio et la télévision et par la loi fédérale sur l'alcool (art. 14 al. 3 LDAI).

En vertu de la loi fédérale sur l'alcool (LAlc⁹¹), la publicité pour les boissons distillées – à savoir les boissons dont la teneur en alcool dépasse 15% du volume ou les vins naturels obtenus à partir de raisins frais dont la teneur en alcool dépasse 18 % du volume (art. 2 al. 2 LAlc) – est interdite dans certains lieux particuliers. Tel est le cas des bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics, des installations et véhicules des transports publics, des places de sport ainsi que lors de manifestations sportives et de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux (art. 42b al. 3 LAlc).

La loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV⁹²) interdit totalement la publicité pour les boissons distillées (art. 10 al. 1 let. c LRTV et art. 2 al. 2 et 42 al. 3 let. a LAlc).

jumelles), ainsi que la révision de l'art. 13 de la loi sur les denrées alimentaires et de l'article 42b de la loi sur l'alcool (FF 1992 VI 114), p. 1142.

⁸⁷ Ancienne loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et objets usuels (aLDA ; FF 1992 VI 114).

⁸⁸ Ancienne ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (aODAI⁸⁹ ; RO 2005 5451).

⁸⁹ Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680).

⁹⁰ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40).

En ce qui concerne les autres boissons alcoolisées (dont la teneur en alcool est inférieure à 15% du volume), la réglementation en matière de radio-télévision prévoit notamment que la publicité pour les boissons alcoolisées ne doit pas s'adresser spécifiquement aux mineurs ni associer une personne ayant l'apparence d'un mineur à la consommation de boissons alcoolisées (art. 10 al. 1 let. b LRTV et art. 16 al. 1 let. a et b ORTV).

De plus, aucune publicité pour des boissons alcoolisées ne peut être diffusée avant, pendant et après des émissions s'adressant aux enfants ou aux jeunes (art. 10 al. 1 let. b LRTV et art. 16 al. 2 ORTV).

Finalement, « [d]ans les programmes soumis à une interdiction de publicité pour les boissons alcoolisées, la publicité pour un produit sans alcool ne doit entraîner aucun effet publicitaire pour des boissons alcoolisées. Il faut notamment que le scénario, les références au produit et au fabricant, les éléments visuels caractéristiques, l'arrière-fond et les personnes se distinguent de ceux utilisés dans la communication publicitaire pour des boissons alcoolisées du même fabricant. Le produit mentionné dans la publicité doit être disponible sur le marché » (art. 16 al. 4 ORTV).

2) *Tabac*

Depuis le 13 février 2022, la Constitution fédérale interdit expressément toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes pour les produits du tabac (art. 118 al. 2 let. b Cst.⁹¹). Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale avaient pourtant recommandé au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative⁹², mais celle-ci a été acceptée en votation populaire le 13 février 2022, par 56.7% de la population et 14 cantons⁹³.

Comme en matière d'alcool, une première initiative populaire dans ce sens avait été déposée – et rejetée – en 1989. L'initiative proposait l'adoption de la disposition constitutionnelle suivante : « Un pour cent au moins du produit de l'imposition du tabac doit être utilisé, avec le concours des cantons, à la prévention des maladies dues au tabac. La publicité pour le tabac et ses marques est interdite ; il en va de même pour les prestations de services et les marchandises qui leur ressemblent ou font penser à elles, par le texte, l'image ou le son. La législation fédérale peut autoriser des exceptions limitées dans des cas particuliers »⁹⁴.

⁹¹ Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 13 février 2022 (FF 2022 895).

⁹² Message du Conseil fédéral du 26 août 2020 concernant l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac) » (FF 2020 6837 ; Arrêté fédéral du 1^{er} octobre 2021 relatif à l'initiative populaire « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac (enfants et jeunes sans publicité pour le tabac) » (FF 2021 2315).

⁹³ www.admin.ch > Chancellerie fédérale > Droits politiques > Votations > Répertoire chronologique Votation no 652 du 13 février 2022.

⁹⁴ Message du Conseil fédéral du 9 mars 1992 concernant les initiatives populaires « pour la prévention des problèmes liés au tabac » et « pour la prévention des problèmes liés à l'alcool » (initiatives jumelles), ainsi que la révision de l'art. 13 de la loi sur les denrées alimentaires et de l'article 42b de la loi sur l'alcool (FF 1992 VI 114).

La toute récente loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (Loi sur les produits du tabac ; LPTab⁹⁵) a été adoptée en vertu de l'art. 118 al. 2 let. b Cst. et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2024. Elle vise notamment à prévenir la consommation de ces produits par les mineurs et leur exposition à ceux-ci (art. 1 let. b LPTab).

La LPTab prévoit une série de mesures visant à atteindre ce but, dont notamment l'interdiction de toute forme de publicité sur le matériel scolaire, sur les jouets, sur les supports publicitaires remis aux mineurs, dans les journaux, revues ou autres publications et sur les sites Internet destinés aux mineurs et dans les lieux fréquentés principalement par des mineurs et lors de manifestations auxquelles participent principalement des mineurs (art. 18 al. 1 LPTab). Par lieux ou manifestations fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans, il faut entendre les écoles, centres de loisirs, points de rencontre de jeunes, des discos pour enfants ou adolescents, etc.⁹⁶.

La publicité pour ces produits est également interdite dans les lieux suivants : sur les affiches exposées dans l'espace public ou sur des terrains privés, en tant qu'elles sont visibles depuis l'espace public, dans les cinémas, dans et sur les véhicules de transports publics, dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics sur les places de sport et lors de manifestations sportives (art. 18 al. 2 LPTab).

Finalement, la publicité sous forme de comparaisons de prix, de promesse de cadeaux, de distribution gratuite ou de distribution de cadeaux ou de prix est également proscrite (art. 18 al. 2 let. a et art. 19 al. 1 LPTab).

En ce qui concerne le parrainage, celui-ci est défini comme « toute forme de soutien fournie à une activité, un événement ou des personnes, ayant pour but ou effet direct ou indirect d'encourager la consommation de produits du tabac et de cigarettes électroniques ou l'achat d'objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac » (art. 3 let. g LPTab).

Le parrainage, par des produits du tabac, d'événements se déroulant en Suisse et présentant un caractère international ou ayant pour public cible des mineurs est interdit (art. 20 al. 1 LPTab). Ce genre de parrainage est par ailleurs totalement interdit lorsque l'événement est organisé par la Confédération, les cantons ou les communes (art. 20 al. 2 LPTab).

Sauf exception, même lorsqu'il est autorisé, le parrainage doit être accompagné de messages de mise en garde (art. 21 LPTab). Ceux-ci doivent être bien visibles, rédigées en caractères faciles à lire dans la langue de la publication et doivent occuper au minimum 25% de la surface des indications de parrainage (art. 15 al. 1 et al. 2 let. b OPTab).

En ce qui concerne les messages de prévention, les mises en garde suivantes doivent figurer sur les emballages de produits du tabac à fumer : « Fumer tue – Arrêtez maintenant » ; « La fumée du tabac contient plus de 70 substances cancérigènes ». De

⁹⁵ Loi fédérale du 1^{er} octobre 2021 sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (RS 818.32).

⁹⁶ Message du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 concernant la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (FF 2919 899).

plus, une photographie et des informations concernant les conséquences du tabagisme, ainsi que des informations relatives au sevrage, doivent également figurer sur le paquet (art. 13 al. 1 LPTab et art. 9 ss OPTab⁹⁷).

L'art. 18 al. 5 LPTab renvoie par ailleurs à la LRTV en ce qui concerne la publicité à la radio et à la télévision pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques ainsi que pour les objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac. Selon l'art. 10 al. 1 let. a LRTV, la publicité pour les produits du tabac est interdite à la radio et à la télévision.

Il est particulièrement intéressant de relever que la LPTab prévoit explicitement que les cantons peuvent édicter des dispositions plus strictes concernant la publicité, la promotion et le parrainage pour les produits du tabac et les cigarettes électroniques (art. 22 LPTab).

Finalement, plusieurs réglementations cantonales prohibent la publicité pour les produits du tabac sur le domaine public. Ces dispositions seront analysées dans le cadre des pp. 30 et suivantes ci-dessous (limitation de la publicité dans l'espace public).

3) Préparation pour les nourrissons

De manière intéressante, la réglementation sur les denrées alimentaires prévoit également certaines restrictions de la publicité en matière de préparations pour nourrissons.

Si la publicité pour ce type d'aliments n'est pas interdite, elle fait l'objet d'une double limitation : une limitation en termes de contenu et une limitation en termes de forme.

En termes de contenu, la publicité pour les préparations pour nourrissons est limitée aux publications scientifiques et aux publications spécialisées en puériculture (art. 41 al. 1 ODAIOUs). Elle doit ainsi uniquement contenir des informations de nature scientifique et factuelle, qui ne peuvent pas laisser entendre ou accréditer l'idée que l'utilisation du biberon est égale ou supérieure à l'allaitement au sein (art. 41 al. 2 ODAIOUs).

En termes de forme, elle ne peut pas être assortie de pratiques promotionnelles de vente directe aux consommateurs, telles que la distribution d'échantillons, de bons de réduction, de primes, ou d'autres moyens publicitaires ayant ce but, tels que des étalages spéciaux, des offres spéciales ou des ventes couplées (art. 41 al. 3 ODAIOUs). Il est par ailleurs interdit de fournir des produits gratuits ou à bas prix, des échantillons ou tout autre cadeau promotionnel, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'institutions de santé ou de centres de conseil (art. 41 al. 4 ODAIOUs).

⁹⁷ Ordonnance fédérale 28 août 2024 sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (OPTab ; RS 818.321).

4) Produits à haute teneur en sel, sucre et gras

Pour l'heure, les produits à haute teneur en sel, sucre et gras ne font l'objet d'aucune règle particulière en matière de publicité.

Le Conseil fédéral, par l'entremise de l'OSAV, envisage toutefois d'interdire la publicité destinée aux enfants concernant les produits à haute teneur en sucre, sel et gras par le biais d'une modification de la réglementation sur les denrées alimentaires.

Le projet de modification devrait être présenté au printemps 2025.

D. Limitation de la publicité dans les médias traditionnels (radio-tv)

Outre les règles exposées ci-dessus, qui sont spécifiques à certains produits particuliers, plusieurs ensembles de normes réglementent la publicité par le biais du moyen par lequel elle est transmise (« canal de communication », pour reprendre la terminologie proposée par l'OMS).

Ces règles peuvent parfois se recouper avec d'autres ensembles de normes déjà examinées. Les répétitions, ou au contraire les différences entre plusieurs règles seront soulignées lorsqu'elles se présentent.

La compétence de légiférer en matière de radio et de télévision est une compétence fédérale (art. 93 al. 1 Cst.) et la loi fédérale sur la radio et la télévision contient une série de normes d'ordre général concernant la protection des mineurs.

L'art. 5 LRTV prévoit tout d'abord que les diffuseurs doivent veiller « à ce que les mineurs ne soient pas exposés à des émissions susceptibles de porter préjudice à leur épanouissement physique, psychique, moral ou social, en fixant l'horaire de diffusion de manière adéquate ou en prenant d'autres mesures ».

En ce qui concerne plus spécifiquement la publicité, les émissions destinées aux enfants ne doivent pas être entrecoupées de publicité (art. 13 al. 2 LRTV et art. 18 al. 3 ORTV). Bien que le message du Conseil fédéral prévoyait que la notion d'« émission pour enfants » serait précisée dans l'ordonnance, tel ne semble pas être le cas, de sorte que la distinction entre « mineurs » et « enfants » au sens de la LRTV n'est aujourd'hui pas clairement établie.

La publicité qui s'adresse aux mineurs ou dans laquelle des mineurs apparaissent doit ensuite ne pas porter atteinte au développement physique et psychique de ces mineurs, ni exploiter leur manque d'expérience (art. 13 al. 1 LRTV). Les offres de vente ne doivent pas s'adresser directement aux mineurs (art. 13 al. 3 LRTV). Le placement de produits est par ailleurs interdit dans les émissions destinées aux enfants (art. 13 al. 4 LRTV et art. 21 al. 2 ORTV), quand bien le parrainage ne l'est pas⁹⁸.

Outre ces règles d'ordre général, comme déjà évoqué, la publicité visant certains produits est également interdite par la LRTV. Il s'agit de la publicité pour les produits

⁹⁸ Le Conseil fédéral avait considéré, en 2003, que l'interdiction totale du parrainage des émissions pour enfants serait disproportionnée (Message du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision ; FF2003 1425, p. 1527).

du tabac (art. 10 al. 1 let. a LRTV), pour les boissons alcoolisées dont la teneur en alcool dépasse 15% du volume (art. 10 al. 1 let. b LRTV et art. 2 al. 2 et 42 al. 3 let. a LAlc) et pour les médicaments (art. 10 al. 2 let. a LRTV).

Il sied de souligner que l'art. 10 al. 4 let. c LRTV prévoit également qu'est interdite « toute publicité qui encourage des comportements préjudiciables à la santé, à l'environnement ou à la sécurité personnelle ».

Finalement, le Conseil fédéral peut interdire d'autres messages publicitaires aux fins de protéger la santé et la jeunesse (art. 10 al. 5 LRTV). Il n'a toutefois, pour l'heure, pas fait usage de cette compétence.

E. Limitation de la publicité dans l'espace public

La compétence de réglementer l'utilisation du domaine public appartient aux cantons (art. 664 al. 1 CC⁹⁹). Par conséquent, outre la réglementation genevoise en la matière, la présente section proposera, à titre de comparaison, un panorama des différentes réglementations cantonales romandes existantes. Le canton du Jura n'a adopté aucune règle en la matière, raison pour laquelle la législation jurassienne n'est pas abordée.

1) Genève

A Genève, la question de l'affichage de publicité sur le domaine public ou perceptible depuis le domaine public est réglementée par la loi sur les procédés de réclame (LPR-GE¹⁰⁰).

Selon l'art. 2 de cette loi, sont considérés comme des procédés de réclame « tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs ou autres, perceptibles depuis le domaine public, dans un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'activités culturelles ou sportives, de prévention ou d'éducation ». Tous les procédés de réclame, qu'ils soient situés sur le domaine public ou sur le domaine privé, sont soumis à la LPR-GE, sous réserve de certaines exceptions énumérées à l'alinéa 2 (art. 3 al. 1 et 2 LPR-GE). L'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame est soumise à autorisation, délivrée par la commune concernée (art. 4 et art. 5 al. 1 LPR-GE).

La LPR interdit certains procédés de réclame du fait de l'emplacement ou du support visé (art. 8 LPR-GE) ou de l'information diffusée (art. 9 LPR-GE). A ce titre, « [t]out procédé de réclame qui diffuse une information ou un message qui est contraire aux lois, règlements, bonnes mœurs ou à l'ordre public, est interdit ».

La publicité pour les produits du tabac et pour les boissons alcoolisées dont la teneur en alcool dépasse 15% du volume est ainsi interdite. Une telle interdiction est valable sur le domaine public et sur le domaine privé, à l'intérieur et aux abords des

⁹⁹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210) ; ATF 128 I 295, consid. 3b.

¹⁰⁰ Loi genevoise du 9 juin 2000 sur les procédés de réclame (RS-GE F 3 20).

bâtiments ou lieux publics, propriétés de l'Etat, des communes, de collectivités publiques ou de fondations de droit public (art. 9 al. 2 LPR-GE).

En interdisant totalement la publicité pour les boissons alcoolisées dont la teneur en alcool dépasse 15% du volume, la législation genevoise va ainsi plus loin que le droit fédéral, qui, lui n'interdit ce type de publicité que dans certains lieux particuliers (art. 2 al. 2 et art. 42b al. 3 LAlc)¹⁰¹.

La compatibilité de cette disposition avec le droit fédéral – et notamment avec l'art. 42b LAlc – a été attaquée devant le Tribunal fédéral par les milieux intéressés, qui estimaient qu'une fois les règles fédérales susmentionnées adoptées, les cantons ne disposaient plus de la compétence d'adopter des règles plus restrictives¹⁰². Le Tribunal fédéral a toutefois rejeté le recours, en considérant que la Confédération ne disposait pas d'une compétence exclusive en la matière et que les cantons pouvaient ainsi encore légiférer :

« On ne saurait considérer que les compétences fédérales éparses résultant des normes mentionnées excluent complètement celles, plus générales, des cantons en matière de politique sanitaire et de réglementation du domaine public ou privé (...). Ces derniers jouissent donc encore de la faculté d'édicter des dispositions en matière de publicité pour l'alcool et le tabac, pour autant – bien entendu – que celles-ci n'entravent pas les buts que le législateur fédéral a voulu poursuivre en édictant les art. 42b LAlc, 24 ODAI, 15 OTab, 18 al. 5 LRTV et 15 al. 1 ORTV »¹⁰³.

Le Tribunal fédéral a finalement conclu que tel n'était évidemment pas le cas de l'art. 9 al. 2 LPR7GE, qui tend plutôt à renforcer l'efficacité des mesures préventives déjà adoptées par la Confédération en vue de limiter la consommation d'alcool et de tabac¹⁰⁴.

Depuis l'entrée en vigueur, au niveau fédéral, de l'interdiction de toute publicité visible depuis l'espace public pour les produits du tabac (art. 18 al. 2 LPTab), l'art. 9 al. 2 LPR-GE constitue désormais un simple rappel du droit fédéral.

Il est finalement intéressant de souligner que depuis 2023, la LPR-GE interdit également « [l]es procédés de réclame faisant appel à des représentations discriminatoires fondées sur une caractéristique personnelle, notamment l'origine, l'âge, le sexe, l'orientation affective et sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre, l'intersexuation, les incapacités, les particularités physiques, la situation sociale, la situation familiale et les convictions religieuses ou politiques, ainsi que ceux qui objectivent le corps d'une personne de manière stéréotypée » (art. 9 al. 3 LPR-GE).

¹⁰¹ Pour rappel, il s'agit des bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics, des installations et véhicules des transports publics, des places de sport ainsi que lors de manifestations sportives et de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux.

¹⁰² ATF 128 I 295.

¹⁰³ ATF 128 I 295, consid. 3.e.

¹⁰⁴ ATF 128 I 295, consid. 3.e.

2) *Vaud*

Dans le canton de Vaud, la loi sur les procédés de réclame (LPR-VD¹⁰⁵) est similaire à la loi genevoise.

Une disposition, intitulée « interdiction des procédés pour des produits dont l'usage engendre la dépendance », interdit les procédés de réclame pour certains produits sur le domaine public et sur le domaine privé visible du domaine public (art. 5a LPR-VD).

Il s'agit premièrement des produits du tabac, des autres produits à fumer à base de plantes, des cigarettes électroniques (avec ou sans nicotine), des autres produits nicotinés (à l'exception des produits soumis à la loi fédérale sur les produits thérapeutiques), des produits assimilables ainsi que les objets qui forment une unité fonctionnelle avec ces produits (art. 5a al. 1 LPR-VD).

Ensuite, les procédés de réclame visant les alcools de plus de 15 pour cent volume ainsi que les boissons distillées sucrées (alcopops) sont également interdits (art. 5a al. 1 LPR-VD).

Pour tous ces types de produits, les procédés de réclame qui atteignent des mineurs « sont non seulement interdits à l'extérieur, mais également à l'intérieur, notamment dans les salles de cinéma, lors de manifestations culturelles et sportives, ainsi que dans les lieux privés accessibles au public » (art. 5a al. 2 LPR-VD). Par lieux privés accessibles au public, il faut entendre notamment les commerces, les établissements de restauration, les lieux de manifestations culturelles et sportives, les parkings, les transports et toutes leurs infrastructures comme leurs locaux et leurs arrêts, et les remontées mécaniques (art. 2a al. 3 RPR-VD¹⁰⁶).

Finalement, comme la loi genevoise, la loi vaudoise a intégré, depuis le 1^{er} janvier 2020, une interdiction des procédés de réclame sexistes sur le domaine public et sur le domaine privé, visibles du domaine public (art. 5b LPR-VD).

3) *Valais*

De manière intéressante, en Valais, l'interdiction de la publicité pour certains produits est réglementée non pas par la loi sur les procédés de réclames, mais dans la loi sur la santé (LS-VS¹⁰⁷). Celle-ci interdit, sur le domaine et dans les lieux publics, sur le domaine privé visible du domaine public, dans les salles de cinéma, lors de manifestations culturelles et sportives, la publicité pour les produits du tabac, la cigarette électronique, la vaporette, le cannabis légal et autres produits à fumer (art. 136 al. 1 LS-VS). Cette disposition constitue également un rappel de l'art. 18 al. 2 LPTab.

Toutefois, la loi valaisanne va plus loin que la réglementation fédérale, puisqu'elle interdit également la publicité qui atteint les mineurs dans les lieux privés accessibles

¹⁰⁵ Loi vaudoise du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (RS-VD 943.11).

¹⁰⁶ Règlement vaudois du 31 janvier 1990 d'application de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (RS-VD 943.11.1).

¹⁰⁷ Loi valaisanne sur la santé du 12 mars 2020 (RS-VS 800.1).

du public, pour les produits du tabac, la cigarette électronique, la vaporette, le cannabis légal et les autres produits à fumer (art. 136 al. 2 LS-VS).

4) Fribourg

A Fribourg également, la loi sur la santé (LSan-FR¹⁰⁸) régit la publicité pour certains produits, dans une série de dispositions intitulées « prévention des addictions » (art. 34 ss LS-FR), après avoir souligné que l'Etat soutient les projets de prévention du tabagisme, de l'alcoolisme et d'autres addictions ainsi que les projets de prise en charge des personnes dépendantes (art. 34 al. 1 LSan-FR).

De manière plus circonscrite que les autres lois cantonales et que la législation fédérale, la loi fribourgeoise se limite à interdire la publicité pour les boissons alcooliques, les produits du tabac, les médicaments et les autres substances nuisibles à la santé dans les institutions d'enseignement et de santé et dans leurs proximités immédiates.

La législation fédérale – qui interdit plus largement la publicité pour les produits du tabac et pour les boissons alcoolisées – est ainsi applicable en complément.

5) Neuchâtel

A Neuchâtel, bien que l'art. 50 al. 3 de la loi sur la santé (LS-NE¹⁰⁹) confère au Conseil d'Etat la compétence de limiter la publicité pour les boissons alcooliques et les produits du tabac lors de spectacles destinés aux enfants, le Conseil d'Etat n'a pas fait usage de sa compétence.

Il n'en reste pas moins que ce type de publicité est déjà interdit par la législation fédérale (art. 43 al. 1 ODAI, art. 118 al. 2 let. b Cst et art. 18 al. 1 et 2 LPTab), de sorte qu'une telle interdiction cantonale n'aurait dans tous les cas qu'une portée symbolique.

F. Limitation de la publicité dans les établissements de restauration et de loisir

Les conditions d'exploitation de certaines activités, telles que la restauration, le débit de boissons ou le divertissement public sont réglementées au niveau cantonal.

A Genève, la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD¹¹⁰) est applicable en la matière (art. 1 al. 1 LRDBHD) et vise notamment le développement de la vie sociale et culturelle dans le respect de la santé (art. 1 al. 2 LRDBHD).

¹⁰⁸ Loi fribourgeoise du 16 novembre 1999 sur la santé (RS-FR 821.0.1).

¹⁰⁹ Loi neuchâteloise du 6 février 1995 sur la santé (RS-NE 800.1).

¹¹⁰ Loi genevoise du 19 mars 2015 sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RS-GE I 2 22).

Plusieurs types d'établissements sont soumis à cette loi, dont les établissements de divertissement du public, qui incluent par exemple les salons de jeux, les fêtes foraines ou tout établissements destinés à la récréation de la population (art. 3 let. c LRDBHD). Les cinémas font également partie de cette catégorie (art. 41 ss LRDBHD).

Par ailleurs, les événements de divertissements du public, par lesquels il faut entendre les « manifestations ponctuelles ou récurrentes vouées à la récréation de la population, organisées en salle ou en plein air, tels les festivals, les concerts, les opéras, les bals, les soirées dansantes ou les fêtes populaires » (art. 3 let. d LRDBHD).

Finalement, les événements publics d'importance cantonale sont également couverts par la loi (art. 3 let. e LRDBHD). Il s'agit notamment de la Fête de l'Espoir, de la Fête de la Musique, de la Lake Parade, des Pré-Fêtes et Fêtes de Genève, de la Coupe du monde de football, de l'Eurofoot et des festivités du 31 décembre (art. 52 al. 1 RRDBHD¹¹¹).

En matière de publicité, la loi genevoise vient compléter les dispositions fédérales déjà énumérées (art. 1 al. 4 LRDBHD) et prévoit certaines interdictions de publicité pour l'alcool et pour les produits du tabac dans les établissements soumis à la LRDBHD, tout en réservant explicitement les dispositions fédérales applicables à ces domaines (art. 46 al. 3 LRDBHD).

D'abord, concernant l'alcool, la projection de tout film ou diapositive publicitaire est interdite dans les entreprises de divertissement public accessibles aux mineurs de moins de 16 ans (art. 46 al. 1 LRDBHD). Cette disposition va ainsi plus loin que le droit fédéral, qui prévoit uniquement l'interdiction de la publicité en faveur de l'alcool qui s'adresse aux jeunes, en particulier dans les lieux et manifestations fréquentés *particulièrement* par des jeunes (art. 43 al. 1 ODAI).

En ce qui concerne le tabac, la projection de tout film ou diapositive publicitaire est interdite dans les entreprises de divertissement public accessibles aux mineurs (art. 46 al. 2 LRDBHD), alors qu'au niveau fédéral, seule la publicité dans les cinémas et dans les bâtiments destinés à l'usage public (art. 18 al. 2 let. c et e LPTab).

La loi genevoise fait toutefois figure d'exception en la matière, puisqu'aucune autre loi romande relative à la restauration ou à la police du commerce ne contient de disposition de ce type. Toutefois, dans les cantons de Vaud et du Valais, certaines règles similaires sont prévues dans d'autres lois.

Comme déjà évoqué, dans le canton de Vaud, la loi sur les procédés de réclame interdit la publicité pour les alcools de plus de 15 pour cent volume, pour les alcopops et pour les produits du tabac dans les cinémas, lors de manifestations culturelles et sportives et dans les commerces et les établissements de restauration (art. 5a al. 2 LPRVD et art. 2a al. 3 RPRVD).

De manière comparable, la loi valaisanne sur la santé interdit la publicité pour les produits du tabac dans les salles de cinéma et lors de manifestations culturelles et sportives (art. 136 al. 1 LS-VS).

¹¹¹ Règlement d'exécution du 28 octobre 2015 de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (RS-GE I 2 22.01).

G. Conclusion

L'analyse de la réglementation en vigueur démontre qu'il semble exister une certaine marge de manœuvre pour l'adoption de règles en matière d'interdiction du marketing à l'égard de certains produits.

En effet, l'évolution de la législation fédérale en matière de publicité pour les produits du tabac démontre la manière dont le droit peut s'adapter aux connaissances scientifiques relatives aux effets de certains produits sur la santé et aux changements qu'induisent ces connaissances en matière de pesées des intérêts, entre libéralisme économique et protection d'intérêts publics tels que la santé. Si, pendant longtemps, il a été estimé que la liberté économique du marché du tabac devait l'emporter sur la protection de la santé de la population, la pondération entre ces éléments a subi un revirement dans les dernières années et les arguments de santé l'emportent aujourd'hui.

Il a par ailleurs été constaté dans le cadre de la présente section que les domaines qui font l'objet d'une compétence cantonale, tels que l'affichage public, permettent également l'adoption de règles en matière de limitation de la publicité au niveau du droit cantonal.

Aucune règle ne limite actuellement la publicité pour les produits à haute teneur en sucre, sel et gras. Par conséquent, une fois les mesures efficaces identifiées, il s'agira de déterminer la manière dont elles pourraient être intégrées au panorama législatif fédéral et cantonal existant.

* * *

Genève, le 17 décembre 2024


Camille Vallier

Annexe I : tableau récapitulatif des règles relatives à la limitation de la publicité pour l'alcool et les produits du tabac

		Droit fédéral	Droit genevois
Tabac	En général	<p>Interdiction de toute forme de publicité sur les affiches exposées dans l'espace public ou sur des terrains privés et visibles depuis l'espace public, dans les cinémas, dans et sur les véhicules de transports publics, dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics sur les places de sport et lors de manifestations sportives (art. 18 al. 2 LPTab).</p> <p>Interdiction de publicité sous forme de comparaison de prix, de promesse de cadeaux, de distribution gratuite, de distribution de cadeaux ou de prix (art. 18 al. 2 let. a et art. 19 al. 1 LPTab).</p> <p>Interdiction du parrainage d'événements organisés par la Confédération, les cantons ou les communes (art. 20 al. 2 LPTab).</p>	<p>Compétence des cantons pour prévoir des règles plus strictes que le droit fédéral en matière de publicité pour les produits du tabac (art. 22 LPTab) <i>[Genève n'en a pas fait usage]</i></p> <p>Interdiction de la publicité sur le domaine public et sur le domaine privé, à l'intérieur et aux abords des bâtiments et des lieux publics (art. 9 al. 2 LPR-GE) <i>[simple rappel de l'art. 18 al. 2 LPTab]</i></p>
	Visant les jeunes	<p>Interdiction de toute forme de publicité qui atteint les enfants et les jeunes (art. 118 al. 2 let. b Cst.):</p> <p>→ En particulier, interdiction de toute forme de publicité sur le matériel scolaire, sur les jouets, sur les supports publicitaires remis aux mineurs, dans les journaux, revues ou autres publications et sur les sites Internet destinés aux mineurs et dans les lieux fréquentés principalement par des mineurs et lors de manifestations auxquelles participent principalement des mineurs (art. 18 al. 1 LPTab).</p>	

Annexe 1 : tableau récapitulatif des règles relatives à la limitation de la publicité pour l'alcool et les produits du tabac

Alcool		Interdiction du parrainage d'événements se déroulant en Suisse et ayant pour public cible des mineurs (art. 20 al. 1 LPTab)	
	A la radio et à la télévision	Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac à la radio et à la télévision (art. 10 al. 1 let. a LRTV et art. 18 al. 5 LPTab).	Compétence uniquement fédérale (art. 93 al. 1 Cst.)
	En général	Interdiction de la publicité pour les <u>boissons distillées*</u> dans certains lieux : bâtiments ou parties de bâtiments destinées à des usages publics, installations et véhicules des transports publics, places de sport et toute manifestation sportive (art. 42b al. 3 LAlc + art. 14 al. 3 LDAI).	Pour les <u>boissons distillées</u> , interdiction de la publicité sur le domaine public et sur le domaine privé, à l'intérieur et aux abords des bâtiments et des lieux publics (art. 9 al. 2 LPR-GE) <i>[ou plus loin que l'art. 42b al. 3 LAlc]</i>
	Visant les jeunes	Interdiction de remise de <u>boissons alcooliques</u> aux moins de 16 ans (art. 14 al. 1 LDAI) Interdiction de la publicité visant spécifiquement les jeunes de moins de 18 ans pour des <u>boissons alcooliques</u> (art. 14 al. 2 LDAI et art. 43 al. 1 ODAIOUs) → en particulier dans les lieux et lors de manifestations fréquentées principalement par des jeunes, dans les publications qui s'adressent principalement à eux ou sur des objets utilisés principalement par eux ou remis à titre gratuit. Interdiction de la publicité pour les <u>boissons distillées*</u> lors de toute manifestation à laquelle participent surtout des enfants et des adolescents ou qui est organisée pour eux (art. 42b al. 3 LAlc + art. 14 al. 3 LDAI)	Interdiction de la projection de tout film ou diapositive publicitaire en faveur de l'alcool dans les entreprises de divertissement public accessibles aux mineurs de moins de 16 ans (art. 46 al. 1 LRDBHD-GE) <i>[ou plus loin que l'art. 43 al. 1 LDAI]</i>

Annexe I : tableau récapitulatif des règles relatives à la limitation de la publicité pour l'alcool et les produits du tabac

	A la radio et à la télévision	Interdiction totale de la publicité pour les boissons distillées* à la radio et à la télévision (art. 10 al. 1 let. c LRTV et art. 42 al. 3 LDAI). Pour les boissons alcoolisées, interdiction de la publicité à la radio et à la télévision qui s'adresse spécifiquement aux mineurs ou associent une personne ayant l'apparence d'un mineur (art. 10 al. 1 let. b LRTV et art. 16 al. 1 let. a et b ORTV). Pour les boissons alcoolisées, interdiction de la publicité à la radio et à la télévision avant, pendant ou après une émission s'adressant aux enfants ou aux jeunes (art. 10 al. 1 let. b LRTV et art. 16 al. 2 ORTV).	Compétence uniquement fédérale (art. 93 al. 1 Cst.)
--	--------------------------------------	--	---

Boissons distillées (art. 2 al. 2 LAIc) : boissons dont la teneur en alcool dépasse 15% du volume ou vins naturels obtenus à partir de raisons frais dont la teneur en alcool dépasse 18% du volume.

ANNEXE 2



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la sécurité alimentaire
et des affaires vétérinaires OSAV
Denrées alimentaires et nutrition

CH-3003 Berne

A

BLV; spu

POSTE CH SA

SCAV - GENEVE
ADMIN IM

- 2 AVR. 2025

CC CCA CCD

Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)

Dr Edдер Patrick
Chimiste cantonal
22, quai Ernest-Ansermet
Case postale 76
CH- 1211 Genève 4 Plainpalais

Numéro de référence : BLV-D-D8FE3401/261

Votre référence :

Berne, 1^{er} avril 2025

Motion au Grand Conseil pour rendre le Nutriscore obligatoire à Genève

Monsieur le chimiste cantonal, cher Patrick,

Nous avons bien reçu votre demande du 26 mars 2025, à laquelle nous répondons comme suit :

Les compétences législatives de la Confédération sont énumérées de manière exhaustive à l'art. 118, al. 2, Cst (elle peut notamment légiférer sur l'utilisation des denrées alimentaires). Pour ces domaines partiels, la Confédération dispose d'une compétence législative complète, c'est-à-dire qui ne se limite pas à l'édiction de principes mais qui a aussi un effet dérogatoire ultérieur, compétence qu'elle a largement exploitée (cf. POLEDNA, in : Ehrenzeller, *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2^e édition, Zürich/St. Gallen 2008, N 7 zu Art. 118). En principe, les cantons ne peuvent donc plus légiférer dans le domaine des denrées alimentaires. Il existe toutefois une restriction jurisprudentielle à prendre en compte : ce n'est que lorsque la législation fédérale règle un domaine particulier de manière complète et exhaustive que le canton n'est plus du tout habilité à édicter des dispositions complémentaires, même si celles-ci ne sont pas en contradiction avec le droit fédéral ou même si elles sont conformes à celui-ci (ATF 128 I 295, 299). La question se pose donc de savoir si les obligations d'étiquetage et d'information relatives aux denrées alimentaires sont régies de manière complète et exhaustive par la législation fédérale.

Les principes et les exigences en matière d'information sur les denrées alimentaires sont définis dans l'ODAI/OU et de manière encore plus complète dans l'OIDAI. Le droit fédéral définit de manière exhaustive les informations obligatoires (art. 36 ODAI/OU et art. 3 ODAI). Le Nutri-Score n'y figure pas et est donc une information facultative (art. 39 ODAI), qui ne peut pas être rendue obligatoire par le biais du droit cantonal.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
Schwarzenburgstrasse 155
3003 Bern
Tél : +41 58 463 30 33
lme@blv.admin.ch
Adresse postale : 3003 Bern
<https://www.blv.admin.ch>

Les art. 36 ODAI0US et 4 OIDA1 prescrivent, en outre, la forme sous laquelle les informations obligatoires doivent être fournies. Les étalages et les présentoirs ne sont pas mentionnés, ce qui ne constitue pas une lacune réglementaire mais une décision délibérée, car ces dispositions précisent concrètement comment les informations doivent être fournies. Le droit fédéral règle donc également de manière exhaustive la forme des informations à fournir. Il n'y a donc pas de marge de manœuvre pour les cantons : ceux-ci ne peuvent édicter des réglementations dans laquelle le Nutri-Score pourrait être imposé comme information obligatoire sur les étalages et les présentoirs. Cela vaut également pour les denrées alimentaires proposées sur internet, domaine que le droit fédéral règle de manière exhaustive à l'art. 44 ODAI0US.

Il faut également tenir compte du fait que la motion Tornare (19.3401) demandait, elle aussi, au Conseil fédéral d'introduire le système de feux de signalisation Nutri-Score de manière obligatoire sur les emballages et dans la publicité pour les produits fabriqués industriellement. En raison des discussions de l'époque avec l'industrie agroalimentaire, le Conseil fédéral avait rejeté la motion, estimant qu'il n'était pas nécessaire d'inscrire dans la loi l'obligation d'utiliser un tel système d'étiquetage en Suisse. De plus, un système obligatoire pourrait entraîner des entraves techniques au commerce. Il s'agit donc d'une décision délibérée de la Confédération de renoncer à une disposition d'étiquetage (qui relève de sa compétence réglementaire) et non d'une lacune réglementaire.

Espérant avoir répondu à votre demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le chimiste cantonal, cher Patrick, mes meilleures salutations.

Office fédéral de la sécurité alimentaire
et des affaires vétérinaires



Michael Beer

Responsable de la division Denrées
alimentaires et nutrition, directeur
suppléant