



24.089

Message concernant l'initiative populaire «Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)»

du 20 novembre 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)»¹, en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 novembre 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2024 3078

Condensé

L'initiative populaire «Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)» vise à interdire l'importation de foie gras et de produits à base de foie gras. Le Conseil fédéral rejette l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect, en particulier parce qu'il estime qu'une interdiction d'importer n'est pas compatible avec les obligations internationales de la Suisse et risque de déclencher des litiges commerciaux.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire «Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)» a été déposée le 28 décembre 2023. Son but est d'inscrire dans la Constitution l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras, y compris par des particuliers pour leur usage personnel. L'initiative demande que les dispositions d'exécution soient édictées au plus tard deux ans après l'acceptation du texte.

Selon le comité d'initiative, le gavage pratiqué pour produire le foie gras inflige de grandes souffrances aux oies et aux canards. En Suisse, le gavage est considéré comme un acte de cruauté animale, raison pour laquelle il est interdit depuis plus de 40 ans. Une interdiction d'importation permettrait en outre de rétablir une situation de concurrence équitable vis-à-vis des agriculteurs suisses, qui n'ont pas le droit de produire de foie gras.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative vise à protéger et à améliorer le bien-être des oies et des canards à l'étranger. Le gavage des volailles domestiques est interdit en Suisse, raison pour laquelle il y est interdit de produire du foie gras. Cette interdiction ne touche toutefois pas les importations de foie gras et de produits à base de foie gras en provenance de l'étranger, qui sont donc autorisées.

Sur le fond, le Conseil fédéral comprend la requête exprimée dans l'initiative. Une interdiction d'importation n'en constitue pas moins une grave atteinte au libre-échange. En vertu du principe de proportionnalité, une mesure aussi radicale ne peut être ordonnée que si toutes les autres mesures moins strictes n'ont pas permis d'atteindre l'objectif visé. Les autres conditions fixées par le droit international, comme l'interdiction de discrimination, doivent également être respectées. Une interdiction d'importer ne serait pas compatible avec les obligations internationales de la Suisse et risquerait de déclencher des litiges commerciaux au niveau international. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, le 5 avril 2023, d'élaborer un projet prévoyant d'instaurer un régime de déclaration obligatoire pour le foie gras et les produits à base de foie gras.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter, l'initiative «Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)», sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire fédérale «Où à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras)» a la teneur suivante:

La Constitution² est modifiée comme suit:

*Art. 80, al. 2^{ter}*³

^{2ter} L'importation de foie gras et de produits à base de foie gras est interdite.

Art. 197, ch. 15⁴

15. Disposition transitoire ad art. 80, al. 2^{ter} (Interdiction d'importer du foie gras)

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 80, al. 2^{ter}, deux ans au plus tard après son acceptation par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance et les met en vigueur à cette échéance. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative foie gras a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 14 juin 2022⁵, et elle a été déposée le 28 décembre 2023 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 13 février 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 102 478 signatures valables et qu'elle avait donc abouti.⁶

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁷, le Conseil fédéral a jusqu'au 28 décembre 2024 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné

² RS 101

³ Le numéro définitif du présent alinéa sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution et procédera à l'adaptation dans l'ensemble du texte de l'initiative.

⁴ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

⁵ FF 2022 1572

⁶ FF 2024 394

⁷ RS 171.10

d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 28 juin 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.).

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

En Suisse, il est interdit de gaver les volailles domestiques (art. 20, let. e, de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux [OPAn]⁸), raison pour laquelle on n'y produit pas de foie gras. Cette interdiction ne touche toutefois pas les importations de foie gras et de produits à base de foie gras en provenance de l'étranger.

Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires visant à interdire l'importation de produits fabriqués à partir d'animaux ayant subi des traitements cruels ont été déposées. La motion 20.3021 Haab «Interdire l'importation du foie gras», transmise au Conseil fédéral, chargeait ce dernier de faire usage de la compétence qui lui est dévolue par l'art. 14, al. 1, de la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)⁹ pour frapper d'interdiction l'importation du foie gras, produit dans des conditions cruelles pour les animaux. Le Parlement l'a rejetée le 14 septembre 2023. Par contre, une version remaniée de la motion demandant d'instaurer un régime de déclaration obligatoire pour les produits issus du gavage des canards et des oies a été adoptée à une large majorité dans le même temps. Ce remaniement est lié à une autre motion (20.4267 Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE «Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse») transmise au Conseil fédéral le 16 juin 2021. Cette dernière demandait de soumettre les méthodes de production interdites en Suisse à une déclaration obligatoire. Sur cette base, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI), dans sa décision du

⁸ RS 455.1

⁹ RS 455

5 avril 2023¹⁰, de lui soumettre un projet de réglementation instaurant une déclaration obligatoire pour le foie gras et d'autres produits. Les travaux sont en cours¹¹.

La motion 20.3021 Haab et l'initiative populaire visant à interdire l'importation de foie gras témoignent d'une certaine incompréhension face à la situation actuelle – interdire la production de foie gras en Suisse en vertu de la protection des animaux tout en maintenant les importations de ce produit –, qui est par ailleurs contraire aux valeurs morales d'une partie de la population.

Bases juridiques de l'interdiction d'importer

L'art. 80 Cst. est la disposition constitutionnelle déterminante en matière de protection des animaux: il charge la Confédération de légiférer sur la protection des animaux (al. 1) et de régler en particulier l'importation d'animaux et de produits d'origine animale (al. 2, let. d). Cette disposition forme la base constitutionnelle sur laquelle pourrait reposer l'interdiction d'importer le foie gras et les produits à base de foie gras.

Une réglementation correspondante existe au niveau de la loi, à l'art. 14, al. 1, LPA. Le Conseil fédéral peut s'y référer et invoquer la protection des animaux pour soumettre l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale à certaines conditions, les limiter ou les interdire. L'importation de viande kascher et de viande halal pour assurer un approvisionnement suffisant des communautés juive et musulmane en viande de ce type est réservée.

La loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹², quant à elle, a pour but de protéger la santé des consommateurs des risques présentés par les denrées alimentaires et les objets usuels qui ne sont pas sûrs, de veiller à ce que la manipulation de ces derniers se fasse dans de bonnes conditions d'hygiène, de protéger les consommateurs contre les tromperies et de mettre à leur disposition les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires et d'objets usuels (art. 1 LDAI). La protection du bien-être des animaux, par contre, ne figure pas parmi les objectifs de cette loi. Il n'est donc pas possible d'interdire l'importation du foie gras et des produits à base de foie gras en vertu de la législation sur les denrées alimentaires.

¹⁰ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires > 05.04.2023 > Le Conseil fédéral veut instaurer une déclaration obligatoire des méthodes de production des cuisses de grenouille et du foie gras et interdire l'importation de certains produits de la pelleterie

¹¹ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultations terminées > DFI > Procédure de consultation 2023/94 > Modification d'ordonnances dans les domaines des denrées alimentaires et de l'importation, du transit et de l'exportation d'animaux et de produits animaux

¹² RS 817.0

Comparaison internationale

À l'instar de la Suisse, certains pays européens interdisent le gavage, dont l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Tchéquie¹³. Mais il n'existe pas d'interdiction générale d'importer du foie gras dans l'UE. Toutefois, la question de l'étiquetage des méthodes de production des produits d'origine animale y a déjà été discutée¹⁴. En 2020, la Commission de l'UE avait annoncé son intention de remanier et d'élargir la législation sur la protection des animaux, et de présenter les premiers projets dans le courant de l'année 2023. Il était ensuite prévu, en 2024, d'intégrer ces textes dans les travaux sur l'étiquetage de durabilité des aliments, qui s'inscrivent dans la stratégie de l'UE «De la ferme à la table». Ces projets législatifs ne figurent plus au programme de travail 2024 de la Commission¹⁵.

L'Inde applique une interdiction générale d'importer du foie gras, tandis que l'Etat américain de Californie en interdit le commerce. En Grande-Bretagne, les défenseurs de la cause animale et plusieurs parlementaires réclament une interdiction d'importer le foie gras d'oie, mais on ignore si cela sera suivi d'effets¹⁶.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

Selon le comité d'initiative Alliance Animale Suisse, il est immoral de consommer des produits dont la fabrication implique de maltraiter des animaux. En outre, il est hypocrite d'interdire aux éleveurs suisses de produire du foie gras sous peine de sanctions, tout en autorisant l'importation de ce produit s'il est fabriqué à l'étranger. L'initiative a donc pour but d'interdire l'importation du foie gras et des produits à base de foie gras. Cette mesure permettrait d'épargner un certain nombre de canards et d'oies et rétablirait une situation de concurrence équitable envers les producteurs locaux.¹⁷

La production de foie gras est interdite en Suisse depuis plus de 40 ans en raison des grandes souffrances infligées aux oies et aux canards lors du gavage. La méthode utilisée, consistant à insérer un tube ou un tuyau métallique dans l'œsophage des animaux plusieurs fois par jour, entraîne des blessures douloureuses. De plus, l'augmen-

¹³ Analyse d'impact de la réglementation du 19 janvier 2022 sur l'introduction de nouvelles obligations de déclaration des méthodes de production de produits d'origine animale ainsi que sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 29 (disponible sur: www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > AIR approfondies > Déclaration du foie gras, des cuisses de grenouille et du cuir de reptiles [2022]).

¹⁴ food.ec.europa.eu > Animals > Animal welfare > Other aspects of animal welfare > Animal welfare labelling

¹⁵ food.ec.europa.eu > Animals > Animal welfare > Evaluations and Impact assessment > Revision of the animal welfare legislation

¹⁶ parliament.uk > Hansard > Commons: 24 October 2023 > Westminster Hall > Importation and Sale of Foie Gras; www.edm.parliament.uk > UK Parliament > Early Day Motions > Ban on the import of foie gras

¹⁷ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Pourquoi interdire l'importation de foie gras? (état au 13 août 2024)

tation anormalement rapide de la taille du foie (foie gras) a des effets néfastes sur leur santé. Le gavage est considéré en Suisse comme une pratique cruelle envers les animaux. La Suisse est l'un des principaux importateurs de foie gras (200 tonnes par an)¹⁸. En outre, chaque année en France, plus de 15 millions de canetons femelles, dont le foie n'est pas adapté à la production de foie gras, sont broyées ou gazées dans les premiers jours de leur vie¹⁹.

Le gavage est interdit en Suisse, mais aussi dans plus de 20 autres pays (dont la Norvège, Israël et l'Argentine)²⁰. Plusieurs pays, États et villes interdisent même le commerce du foie gras, comme l'Inde, la Californie et Buenos Aires²¹.

L'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras est compatible avec les obligations commerciales internationales de la Suisse. Tous les accords prévoient des exceptions pour les mesures nécessaires à la protection de la moralité publique et de la vie ou de la santé des animaux. Par exemple, les interdictions d'importation de fourrure de phoque, de chien et de chat sont déjà inscrites dans la loi. La plus haute cour de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a explicitement reconnu que la protection des animaux faisait partie de la moralité publique²².

3.2 Réglementation proposée

Les auteurs de l'initiative souhaitent inscrire dans la Constitution l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras. Ils entendent ainsi interdire les produits obtenus en alimentant des animaux de force, ce qui constitue une pratique cruelle. Les produits similaires au foie gras mais obtenus sans gavage pourront continuer à être importés en Suisse²³.

Les dispositions transitoires prévoient que l'Assemblée fédérale doit édicter les dispositions d'exécution deux ans au plus tard après l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Faute de quoi le Conseil fédéral devra les édicter sous la forme d'une ordonnance et les mettre en vigueur à cette échéance. L'ordonnance aura effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

¹⁸ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > Explications (état au 13 août 2024)

¹⁹ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Gave-t-on aussi les femelles? (état au 13 août 2024)

²⁰ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Depuis quand le gavage est interdit en Suisse? (état au 13 août 2024)

²¹ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Pourquoi interdire l'importation de foie gras? (état au 13 août 2024)

²² www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Une interdiction sera-t-elle conforme avec le droit international? (état au 13 août 2024)

²³ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ (état au 13 août 2024)

3.3 Commentaire et appréciation du texte de l'initiative

L'initiative vise à interdire l'importation de foie gras et de produits à base de foie gras en complétant l'art. 80 Cst. par un al. 2^{er}. Les termes «importation», «foie gras» et «produits à base de foie gras» sont sujets à interprétation.

Selon le comité d'initiative, l'interdiction porte sur les importations tant à titre commercial que privé²⁴. Le libellé ne limite pas l'interdiction aux importations commerciales. Vu le sens et le but de l'initiative (éviter la pratique cruelle du gavage), il faut supposer que l'interdiction d'importation doit être interprétée au sens large.

Selon le comité d'initiative, le «foie gras» est un foie de canard ou d'oie engraisé par gavage²⁵. Le règlement (CE) n° 543/2008²⁶ comporte une définition similaire, qui décrit le foie gras comme étant le foie d'oies et de canards gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire graisseuse du foie. Le calque sur la définition de l'UE est pertinent puisque le foie gras consommé en Suisse provient en majorité des pays de l'UE (France, Hongrie, Bulgarie)²⁷.

L'initiative n'indique pas précisément quels produits, outre le foie gras, sont concernés par l'interdiction d'importation. D'après le libellé, les «produits à base de foie gras» sont des denrées alimentaires qui contiennent du foie gras (par ex. pâté au foie gras). Vu le sens et le but de l'initiative (éviter la pratique cruelle du gavage), la notion «produits à base de foie gras» doit être interprétée dans un sens large. Outre le foie gras, le magret et le confit proviennent aussi d'animaux gavés. Pour interpréter ces notions, il est nécessaire de se référer aux définitions correspondantes de l'UE et de la France. Le règlement (CE) n° 543/2008 définit le magret comme du filet de poitrine provenant de canards et d'oies gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire graisseuse du foie. La Spécification technique n° B1-19-08²⁸ du Ministère français de l'économie, des finances et de l'emploi fournit une définition du confit: il s'agit de produits constitués d'ailes ou de cuisses d'oies ou de canards engraisés par gavage. Vu ce qui précède, on peut partir du principe que les «produits à base de foie gras» désignent tant les aliments qui contiennent du foie gras que le magret et le confit.

²⁴ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > L'interdiction du foie gras provoquera-t-elle un «tourisme économique»? (état au 13 août 2024)

²⁵ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > FAQ > Qu'est-ce que le foie gras? (état au 13 août 2024)

²⁶ Règlement (CE) n° 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille, JO L 157 du 17 juin 2008, p. 46; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 519/2013, JO L 158 du 21 mars 2013, p. 74.

²⁷ Analyse d'impact de la réglementation du 19 janvier 2022 sur l'introduction de nouvelles obligations de déclaration des méthodes de production de produits d'origine animale ainsi que sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 30, fig. 3 et 4.

²⁸ www.economie.gouv.fr/daj > Observatoire économique de la commande publique > Liste des guides et recommandations des GEM (en vigueur et archives) > Liste des guides et recommandations GEM en vigueur > GEM – Restauration collective et nutrition > Spécification technique – Préparations de viandes, produits à base de viande de volaille ou de lapin – Foies gras de volaille

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts visés

La protection des animaux revêt une grande importance en Suisse. C'est ce qui ressort déjà de l'art. 80 Cst., qui est rédigé de façon très large. La demande formulée dans l'initiative est donc compréhensible du point de vue de la protection des animaux. Le Conseil fédéral a interdit le gavage des volailles domestiques en 2008 avec la mise en vigueur de la nouvelle OPAn (art. 20, let. e, OPAn), exprimant par là même qu'il considère que cette pratique n'est pas compatible avec les buts de la loi sur la protection des animaux (protection de la dignité et du bien-être des animaux).

Cela étant, la consommation des quelque 200 tonnes de foie gras importé chaque année montre que la demande est forte en Suisse. En outre, les relations commerciales que cette dernière entretient au niveau international et le libre-échange, en particulier avec son principal partenaire commercial qu'est l'UE, sont très importants pour la Suisse²⁹. Or, selon le Conseil fédéral, l'acceptation de l'initiative mettrait en péril ces relations commerciales et la libre circulation des marchandises (cf. ch. 4.4), contrairement à ce qu'avance le comité d'initiative. Le Conseil fédéral entend donc trouver une solution qui, d'une part, tienne compte des exigences inhérentes à la protection des animaux et, d'autre part, soit compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Les bases légales en vigueur lui donnent cette marge de manœuvre (cf. décision du Conseil fédéral du 5.4.2023 concernant la déclaration obligatoire des méthodes de production des cuisses de grenouille et du foie gras et l'interdiction d'importer certains produits de la pelleterie³⁰).

Par ailleurs, la LPA contient déjà la base permettant de mettre en œuvre l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras demandée par l'initiative populaire (cf. ch. 2). Il n'est pas utile de modifier la Constitution.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

Généralités

Une fois l'interdiction d'importer inscrite dans la Constitution, il ne serait plus possible de prévoir des compromis ou des exceptions dans la loi; la disposition constitutionnelle devrait donc être mise en œuvre de manière stricte.

Conséquences pour les consommateurs

Le foie gras et les produits à base de foie gras ne sont pas produits en Suisse; en cas d'acceptation de l'initiative, ils ne pourraient plus non plus être importés y compris à

²⁹ Secrétariat d'État DFAE, La Suisse et l'UE en chiffres, Statistiques relatives au commerce, à la population et au transport, août 2023, p. 6 (disponible sur: www.eda.admin.ch/europa > Publications > La Suisse et l'UE en chiffres).

³⁰ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires > 5 avril 2023 > Le Conseil fédéral veut instaurer une déclaration obligatoire des méthodes de production des cuisses de grenouille et du foie gras et interdire l'importation de certains produits de la pelleterie

titre individuel, ce qui aurait des conséquences sur le choix des produits proposés aux consommateurs. Ces derniers ne pourraient plus acheter ces produits en Suisse ni les importer, même pour leur consommation personnelle. En l'absence d'alternative, l'interdiction d'importation rendrait impossible la consommation de foie gras en Suisse. Cela toucherait particulièrement les consommateurs en Suisse romande et au Tessin. Les amateurs de foie gras sont nettement moins nombreux en Suisse alémanique³¹.

Conséquences pour les fournisseurs et les importateurs

La disparition du foie gras et des produits à base de foie gras entraînerait un recul des chiffres d'affaires des fournisseurs actuels (y c. secteur de la restauration) et des importateurs, en particulier dans les régions où les personnes en consomment régulièrement.

Conséquences environnementales (animaux)

On peut supposer que l'interdiction d'importer – et donc la suppression de la demande en Suisse – fera baisser la fabrication de foie gras et de produits à base de foie gras à l'étranger. Cela pourrait ainsi conduire à une diminution du nombre de canards et d'oies utilisés pour la production de foie gras. Toutefois, il convient de noter que la consommation en Suisse ne représente que 1 % de la demande sur le marché mondial (cf. ch. 4.3), ce qui laisse présager un effet direct plutôt faible en ce qui concerne le bien-être animal.

Conséquences pour les cantons

Il ne devrait y avoir aucune conséquence majeure pour les cantons, ni sur les finances ni sur le personnel. Si, dans le cadre des contrôles habituels, les cantons constatent la présence de foie gras ou de produits à base de foie gras dans des établissements, ils prendront les mesures nécessaires, mesures qu'il conviendra encore de définir dans les dispositions d'exécution. Si l'étiquetage est correct, ces produits seront facilement reconnaissables dans la plupart des cas; il ne faut donc s'attendre ni à une surcharge de travail ni à un surcoût en lien avec la clarification des cas observés.

Conséquences pour la Confédération

Les conséquences ayant trait à l'exécution et aux finances devraient être relativement faibles. La Confédération étant en règle générale responsable du contrôle des échanges d'importation, d'exportation et de transit, il faut néanmoins s'attendre à une augmentation des tâches de contrôle et d'exécution, notamment les premières années suivant l'entrée en vigueur. En cas d'importation illégale, les autorités ordonneront les mesures nécessaires, mesures qu'il conviendra encore de définir dans les dispositions d'exécution. Le travail supplémentaire devrait pouvoir être géré au moyen des ressources à disposition.

³¹ Analyse d'impact de la réglementation du 19 janvier 2022 sur l'introduction de nouvelles obligations de déclaration des méthodes de production de produits d'origine animale ainsi que sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 31.

Conséquences sur le plan international

Une interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras aurait des répercussions sur les obligations internationales de la Suisse (cf. ch. 4.4.). Des litiges avec les partenaires commerciaux de la Suisse ou des sanctions sont possibles. On peut supposer que les futures négociations avec les partenaires internationaux, notamment l'UE, se compliqueraient.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Sur le fond, la proposition formulée dans l'initiative d'inscrire dans la Constitution l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras se prête à la réalisation des buts de l'initiative. En l'acceptant, la Suisse enverrait un signal clair et établirait ainsi l'importance qu'elle accorde à la protection des animaux. Elle pourrait jouer un rôle de précurseur et inciter d'autres pays à adopter des interdictions d'importation. La production de foie gras étant déjà interdite en Suisse, il serait cohérent d'en interdire aussi l'importation.

Néanmoins, l'interdiction ne concerne que la Suisse, qui ne consomme qu'une petite partie de ces produits. Le pays ne représente en effet qu'environ 1 % de la demande sur le marché mondial³². Le foie gras et les produits à base de foie gras continueraient d'être produits et consommés en grande quantité à l'étranger.

Dans le cadre de l'exécution, il serait particulièrement difficile de contrôler les importations à titre privé, les contrôles à la frontière ne pouvant être organisés que par sondage.

L'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras aurait également des conséquences négatives. On peut supposer qu'elle pourrait poser problème eu égard aux obligations de la Suisse vis-à-vis de l'OMC. Dans le commerce international, l'interdiction d'importer est la mesure la plus radicale qui soit. Sa mise en place sans recourir au préalable à des mesures moins strictes (par ex. une déclaration obligatoire) serait très probablement contraire au principe de proportionnalité au regard du droit de l'OMC. Tout au plus pourrait-on envisager, en cas de litiges commerciaux (cf. ch. 4.4.1), d'invoquer la moralité publique pour justifier l'acceptation de l'initiative. Dans le droit de l'OMC, la moralité publique constitue en effet un motif pouvant justifier les restrictions au commerce, ce qui pourrait être invoqué dans le cadre d'une procédure.

L'acceptation de l'initiative aurait aussi un effet sur les accords avec l'UE (cf. ch. 4.4.2). Il est possible que cette dernière prenne des mesures de rétorsion, en refusant par exemple de mettre à jour les accords bilatéraux dans certains secteurs clés pour la Suisse, voire de négocier l'extension de l'accord agricole à l'ensemble des denrées alimentaires.

³² Analyse d'impact de la réglementation du 19 janvier 2022 sur l'introduction de nouvelles obligations de déclaration des méthodes de production de produits d'origine animale ainsi que sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 30.

Autre aspect à ne pas négliger: vu les différences régionales en matière d'habitudes de consommation en Suisse, une interdiction nationale pourrait générer débats passionnés et tensions. Ce sont avant tout les Romands et les Tessinois qui sont amateurs de foie gras, alors que les consommateurs sont nettement moins nombreux en Suisse alémanique³³. En l'absence d'alternative, l'interdiction d'importer signifierait qu'on ne pourrait plus consommer de foie gras en Suisse.

À noter enfin que la Constitution ne constitue pas l'échelon adéquat pour interdire l'importation du foie gras. La loi ou, vu la base légale en vigueur, l'ordonnance constituerait un échelon bien plus approprié pour une interdiction de ce type.

Le 5 avril 2023³⁴, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer des propositions de réglementation concernant notamment l'obligation de déclarer le foie gras. Des projets de modification d'ordonnances dans le domaine des denrées alimentaires³⁵ sont en préparation (cf. ch. 2). Ainsi, l'initiative populaire et les projets en question se recoupent. En ce sens, une interdiction d'importer ne serait pas compatible avec les modifications prévues et serait prématurée sous l'angle de la proportionnalité (mesure moins radicale envisageable).

4.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

4.4.1 **OMC**

GATT

La Suisse est membre de l'OMC. À ce titre, les interdictions d'importation sont soumises aux exigences prévues par le droit de l'OMC, conformément à l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)³⁶. L'art. XI, par. 1, GATT interdit les restrictions quantitatives au commerce telles que les interdictions d'importer. L'art. I, par. 1, GATT interdit la discrimination des marchandises dont l'origine est différente. Soumettre les produits à un traitement différent en raison de procédés et méthodes de production qui ne se répercutent pas sur les caractéristiques physiques des produits (par ex. bien-être animal pour les importations de viande) peut aboutir à une violation de ces obligations.

Il est vrai que l'art. XX GATT prévoit plusieurs exceptions qui peuvent justifier le non-respect des règles de l'accord dans des cas particuliers. La let. a (mesures néces-

³³ Analyse d'impact de la réglementation du 19 janvier 2022 sur l'introduction de nouvelles obligations de déclaration des méthodes de production de produits d'origine animale ainsi que sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 31.

³⁴ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires > 05.04.2023 > Le Conseil fédéral veut instaurer une déclaration obligatoire des méthodes de production des cuisses de grenouille et du foie gras et interdire l'importation de certains produits de la pelletterie

³⁵ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultations terminées > DFI > Procédure de consultation 2023/94 > Modification d'ordonnances dans les domaines des denrées alimentaires et de l'importation, du transit et de l'exportation d'animaux et de produits animaux

³⁶ RS 0.632.21

saires à la protection de la moralité publique) et la let. b (mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux) entrent en ligne de compte par rapport aux objectifs de l'initiative. Cependant, des exigences élevées doivent être remplies pour justifier de telles mesures. Premièrement, un État devrait – selon la mesure – démontrer que celle-ci est effectivement nécessaire pour atteindre les objectifs de protection invoqués. Cela signifie que le pays membre ne dispose pas d'une mesure moins restrictive pour le commerce. La mise en place d'une interdiction d'importer sans recourir au préalable à des mesures moins strictes (par ex. une déclaration obligatoire) serait très probablement contraire à cette exigence. Deuxièmement, des mesures visant à soumettre les produits importés à de telles exigences ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, ni une restriction déguisée au commerce international – et ce même en cas de recours à la clause d'exception.

Accord OTC

L'Accord du 12 avril 1979 sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)³⁷ complète le GATT et établit un cadre général pour éviter que les prescriptions techniques n'aient un effet négatif et disproportionné sur le commerce. Il suit les mêmes principes que le GATT. Il stipule en outre que ces prescriptions ne doivent pas restreindre le commerce davantage qu'il ne serait nécessaire pour remplir des objectifs légitimes. Au moment d'élaborer leurs prescriptions techniques, les membres de l'OMC sont tenus de prendre en compte les normes internationales. Si ces normes sont reprises dans le droit national, on peut supposer, en vertu de l'accord OTC, qu'elles ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce, car elles sont généralement acceptées par tous les États membres de l'organisation qui a édicté les normes en question. En matière de proportionnalité, il convient de vérifier si les mesures visées sont effectivement appropriées et nécessaires pour atteindre l'objectif souhaité. Dans ce contexte, il convient notamment d'examiner si la Suisse ne pourrait pas atteindre plus facilement les objectifs en s'engageant au sein d'instances internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé animale (*World Organisation for Animal Health*) pour participer à l'élaboration des normes acceptées par ses membres (comme celle concernant le bien-être des reptiles lors de la mise à mort pour leur peau, leur viande et autres produits³⁸) ou en intégrant la thématique de la protection des animaux dans les accords bilatéraux de libre-échange.

Conclusion

En résumé, il faut partir du principe que le fait d'instaurer une interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras sans prendre de mesures moins strictes au préalable (par ex. une obligation de déclaration) est une mesure disproportionnée qui restreint de façon injustifiée le commerce, ce qui est contraire au GATT et à l'accord OTC.

³⁷ RS 0.632.231.41

³⁸ www.woah.org > Ce que nous faisons > Normes > Codes et manuels > Code sanitaire pour les animaux terrestres Accès en ligne (2024) > titre 7, chapitre 7.14

4.4.2 UE

Les obligations de la Suisse envers l'UE découlent de l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange)³⁹ et de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole)⁴⁰.

Accord de libre-échange

L'art. 13 de l'accord de libre-échange interdit toute nouvelle restriction quantitative à l'importation ou toute mesure d'effet équivalent dans les échanges de marchandises entre l'UE et la Suisse. Des exceptions justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux sont certes admises en vertu de l'art. 20, mais uniquement si les mêmes conditions que celles qui prévalent dans l'accord OTC sont remplies (absence de discrimination et proportionnalité). Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Parties contractantes. L'interdiction d'importation prévue par l'initiative pourrait éventuellement se justifier en invoquant la «moralité publique» et la «protection de la santé et de la vie animales», mais il est probable qu'elle se heurterait au principe de proportionnalité (cf. ch. 4.4.1).

À noter également qu'en France, l'Assemblée nationale a déclaré le foie gras patrimoine culturel en 2005. Le foie gras est ainsi couvert par la notion de «traditions culturelles» au sens de l'art. 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴¹. Il dispose ainsi d'un statut particulier dans le droit de l'UE, ce qui pourrait compliquer la mise en place d'une interdiction d'importer du foie gras français. Vu le statut culturel du foie gras en France, celle-ci pourrait interpréter cette interdiction comme une discrimination injustifiée.

Par ailleurs, l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras n'est pas comparable avec celle applicable aux peaux de chat ou de chien⁴² et aux produits dérivés de pinnipèdes⁴³, l'importation de ces produits étant également interdite dans l'UE⁴⁴.

³⁹ RS **0.632.401**

⁴⁰ RS **0.916.026.81**

⁴¹ Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 1; texte consolidé du 1^{er} mars 2020.

⁴² Art. 14, al. 2, LPA

⁴³ Art. 5a de l'ordonnance du 18 nov. 2015 réglant les échanges d'importation, de transit et d'exportation d'animaux et de produits animaux avec les États membres de l'UE, l'Islande, la Norvège et l'Irlande du Nord, RS **916.443.11**, et art. 10a de l'ordonnance du 18 novembre 2015 réglant les échanges d'importation, de transit et d'exportation d'animaux et de produits animaux avec les pays tiers, RS **916.443.10**.

⁴⁴ Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant, JO L 343 du 27 déc. 2007, p. 1, et Règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, JO L 286 du 31 octobre 2009, p. 36.

Accord agricole

L'accord agricole a pour but de renforcer les relations de libre-échange entre la Suisse et l'UE par une amélioration de leur accès au marché des produits agricoles de l'autre Partie (art. 1, par. 1). Les Parties s'engagent, entre autres, à poursuivre leurs efforts pour parvenir progressivement à une plus grande libéralisation des échanges agricoles et à s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'accord (art. 14, par. 2, en relation avec l'art. 13, par. 1). Une interdiction d'importation serait en principe contraire à cette déclaration d'intention. En vertu de cet accord, la Suisse s'engage en outre à accorder des concessions tarifaires pour une quantité annuelle de 20 tonnes de foie gras de canards ou d'oies provenant de l'UE (accord agricole, annexe 1). Une interdiction d'importer du foie gras constituerait une restriction quantitative à l'importation, en violation de cette concession tarifaire accordée à l'UE.

Futurs accords

Le Conseil fédéral et la Commission européenne ont approuvé un mandat de négociation⁴⁵ afin, entre autres, d'étendre le champ d'application de l'accord agricole à l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Cette démarche vise à renforcer la protection des consommateurs et à améliorer l'accès au marché en supprimant les obstacles au commerce. Or, l'interdiction d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras créerait de nouvelles entraves au commerce, ce qui pourrait compliquer les négociations.

5 Conclusions

Le Conseil fédéral comprend la demande formulée par le comité d'initiative et accorde par ailleurs beaucoup d'importance à la protection et au bien-être des animaux, mais il n'approuve pas le texte proposé pour les raisons suivantes:

- Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour atteindre les objectifs de l'initiative.
- Les interdictions d'importation constituent de graves atteintes au libre-échange qui vont à l'encontre des obligations de la Suisse à l'égard de l'OMC et des accords avec l'UE (cf. ch. 4.4) et qui pourraient générer des litiges avec les partenaires commerciaux de la Suisse. En vertu du principe de proportionnalité, de telles mesures ne peuvent être ordonnées que si toutes les autres mesures moins strictes n'ont pas permis d'atteindre l'objectif visé et si les autres conditions fixées par le droit international, comme l'interdiction de discrimination, sont également respectées. Avant d'instaurer une interdiction d'importation, il faudrait examiner, en vertu du principe de proportionnalité,

⁴⁵ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Conseil fédéral > 8 mars 2024 > Relations Suisse-UE: le Conseil fédéral approuve le mandat de négociation définitif; www.consilium.europa.eu > Actualités et médias > Communiqués de presse > Conseil de l'Union européenne > 12 mars 2024 > UE-Suisse: le Conseil adopte un mandat de négociation sur les relations futures

s'il ne serait pas possible d'atteindre le but visé (améliorer le bien-être animal) par une mesure moins radicale, par exemple une déclaration obligatoire.

- Des projets de révision d'ordonnances qui prévoient de soumettre à déclaration le gavage des oies et des canards sont déjà sur les rails. Ce régime de déclaration contribuera à mieux informer les consommateurs sur les moyens utilisés pour la production de foie gras et de produits à base de foie gras, ce qui pourrait entraîner une baisse de la consommation de foie gras, de magret et de confit. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur à l'été 2025.
- L'acceptation de l'initiative reviendrait à créer de nouvelles entraves au commerce, ce qui pourrait compromettre les négociations en cours avec l'UE.
- Les consommateurs ne pourraient plus acheter les produits concernés en Suisse ni les importer pour leur consommation personnelle. Cela pourrait générer débats passionnés et tensions entre les communautés linguistiques du pays, car le foie gras est surtout consommé en Suisse romande et au Tessin.
- Le contrôle des produits importés serait difficile à mettre en œuvre, en particulier parce qu'il faudrait aussi contrôler les importations à titre privé à la frontière.

Sur la base de ces explications, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative foie gras sans lui opposer de contre-projet direct ni de contre-projet indirect.