



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

25.404

**Initiative parlementaire
Contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale
« Oui à l'interdiction d'importer du foie gras
(initiative foie gras) »**

**Rapport explicatif de la Commission de la science, de l'éducation et de
la culture du Conseil national**

du 24 octobre 2025

Rapport

1 Rappel des faits

Le projet d'acte faisant l'objet du présent rapport fait suite au dépôt d'une initiative parlementaire par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) visant l'élaboration d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire 24.089 « Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras) », ci-après, initiative foie gras.

Cette initiative populaire a été déposée le 28 décembre 2023 munie de 102 478 signatures valables par le comité d'initiative Stopfleber-Initiative¹. Elle prévoit une modification constitutionnelle interdisant l'importation de foie gras et de produits à base de foie gras².

Dans son message du 20 novembre 2024³ (ci-après : message du Conseil fédéral), le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à recommander au peuple et aux cantons le rejet de cette initiative populaire sans proposer de contre-projet direct ou indirect.

La question des modes de production de denrées alimentaires et de l'importation de produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements occupe les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) depuis plusieurs années. À titre d'exemple, la CSEC du Conseil des États (CSEC-E) a traité en 2017 la motion 15.3832 Aebischer Matthias (« Interdire l'importation de produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements »), ce qui a mené au dépôt du postulat 17.3967 de la CSEC-E (« Déclaration obligatoire des modes de production de denrées alimentaires »). Par la suite, la motion 20.3021 Haab (« Interdire l'importation du foie gras »), qui visait initialement à interdire l'importation de foie gras produit dans des conditions cruelles pour les animaux, a été transmise au Conseil fédéral. Cette motion a été adoptée le 15 juin 2023 par le Conseil des États et le 14 septembre 2023 par le Conseil national dans une version modifiée, qui chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un régime de déclaration spécifique aux produits issus de l'engraissement des oies et des canards par gavage. Cette modification du texte de la motion était liée à une autre motion transmise au Conseil fédéral – la motion 20.4267 (« Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse ») déposée par la CSEC-E – qui avait été acceptée par le Conseil des États le 9 décembre 2020 et par le Conseil national le 16 juin 2021.

Lors de la séance de la CSEC-N du 5 septembre 2024, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a informé la commission, à la demande de celle-ci, du projet d'ordonnance⁴ qui vise à soumettre à une déclaration les méthodes de production qui portent gravement atteinte au bien-être des animaux et sont donc contraires à la moralité publique. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025.

¹ FF 2024 394

² FF 2024 3078

³ Message concernant l'initiative populaire « Oui à l'interdiction d'importer du foie gras (initiative foie gras) », FF 2024 3077

⁴ RO 2025 369

La CSEC-N a entamé l'examen de l'initiative foie gras le 30 janvier 2025 en s'appuyant sur le message du Conseil fédéral. Après avoir entendu le comité d'initiative et d'autres organisations, elle a estimé opportun de proposer un contre-projet indirect à l'initiative. Le 21 janvier 2025, elle a donc déposé une initiative parlementaire (25.404) en ce sens, par 13 voix contre 12. Celle-ci prévoit que la Confédération observe l'évolution des importations de magret, de foie gras et de confit de canard et d'oie après l'introduction de la déclaration obligatoire et prenne des mesures supplémentaires visant à restreindre les importations dès lors que les quantités importées n'ont pas diminué de manière notable cinq ans après l'entrée en vigueur de la déclaration obligatoire.

La CSEC-E, invitée à donner son accord pour élaborer un projet de loi, a approuvé l'initiative parlementaire le 28 avril 2025 à l'unanimité. Elle a toutefois formulé une condition dont elle souhaite que la CSEC-N tienne compte lors de l'élaboration du projet : si la quantité importée n'a pas diminué cinq ans après l'entrée en vigueur de l'obligation de déclarer, le Conseil fédéral proposera des mesures supplémentaires pouvant aller jusqu'à une restriction qualitative des importations. Le Conseil fédéral disposera ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix de ses mesures.

La CSEC-N a défini les points clés de la modification de loi lors de sa séance des 15 et 16 mai 2025. À sa séance des 23 et 24 octobre 2025, la commission a examiné l'avant-projet. Elle a décidé, par 15 voix contre 10, d'entrer en matière sur le projet, a approuvé l'avant-projet de loi au vote sur l'ensemble par 15 voix contre 9 et une abstention et a ensuite adopté le rapport explicatif. Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi. À la suite de ses discussions sur cet objet, la CSEC-N a décidé d'ouvrir une procédure de consultation accélérée.

2 Contexte

2.1 Nécessité d'agir et objectifs

En Suisse, une grande importance est accordée à la protection des animaux. C'est pourquoi le gavage des volailles domestiques y est interdit (art. 20, let. e, de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux⁵), cette pratique d'alimentation forcée n'étant pas compatible avec le bien-être de l'animal. Bien qu'il n'y ait pas de production de foie gras en Suisse, l'interdiction du gavage n'affecte pas l'importation de foie gras et de produits à base de foie gras provenant de l'étranger. Cela suscite parfois de l'incompréhension, comme en témoignent notamment l'aboutissement de l'initiative foie gras et la décision de la CSEC-N de lui opposer un contre-projet indirect. L'initiative foie gras demande l'inscription dans la Constitution d'une interdiction générale d'importer du foie gras et des produits à base de foie gras. Si la commission rejette une interdiction immédiate, notamment en raison de son incompatibilité avec les obligations internationales de la Suisse (voir à ce sujet le message du Conseil fédéral⁶), elle reconnaît toutefois la pertinence des préoccupations exprimées dans l'initiative populaire.

⁵ RS 455.1

⁶ FF 2024 3077 (ch. 4.2 et 4.4)

Le présent contre-projet indirect vise à réduire durablement les importations à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit d'oies et de canards, ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits, afin, d'une part, de répondre à la nécessité d'agir pour le bien-être des animaux et, d'autre part, d'assurer une meilleure compatibilité du droit suisse avec les engagements internationaux de la Suisse et le principe de proportionnalité. Les importations à titre privé doivent être exclues de la réglementation, car leur contrôle est impossible ou, tout au plus, possible par sondage.

2.2 Proposition de minorité : ne pas entrer en matière

Une minorité (*Wandfluh, Balmer, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüegsegger, Sauter, Vontobel*) propose de ne pas entrer en matière sur le projet faisant l'objet du présent rapport. Elle estime notamment que la limitation aux importations à titre professionnel encouragerait le tourisme d'achat et inciterait les particuliers à profiter du fait qu'ils traversent la frontière pour acheter aussi d'autres produits, ce qui nuirait en fin de compte à l'économie suisse. À ses yeux, l'initiative populaire est plus cohérente, puisqu'elle interdit l'importation de manière générale, tant à titre professionnel qu'à titre personnel.

3 Présentation du projet

La réglementation visant à réduire l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit d'oies et de canards ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits doit être intégrée dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)⁷ sous la forme d'un nouvel art. 14a.

Conformément à l'al. 2, l'OSAV doit suivre, en collaboration avec l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), l'évolution des importations à titre professionnel de ces produits, en quantité. Pour ce faire, il est nécessaire que lesdites importations soient non seulement déclarées à la douane, mais aussi distinguées des autres. Si cela est déjà possible aujourd'hui pour le foie gras grâce au numéro tarifaire qui lui est propre, ce n'est le cas ni pour le magret et le confit, ni pour les denrées alimentaires qui contiennent ces produits (voir ch. 4). C'est pourquoi l'al. 1 fait obligation aux importateurs professionnels de déclarer également le magret et le confit ainsi que les denrées alimentaires contenant du foie gras, du magret ou du confit.

Sur la base du monitoring de l'OSAV et de l'OFDF, les départements compétents, à savoir le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral des finances (DFF), devront établir un rapport tous les cinq ans à l'intention du Conseil fédéral et y proposer, si nécessaire, des mesures visant à réduire les importations à titre professionnel, si celles-ci n'ont pas diminué (al. 3).

En vertu de l'al. 4, le Conseil fédéral devra prendre des mesures de portée limitée sur la base des conclusions du rapport.

⁷ RS 455

L'efficacité des mesures doit être suivie dans le cadre du monitoring de l'évolution des importations. Les mesures prises doivent au besoin être renforcées afin d'aboutir à une diminution durable des importations à titre professionnel (al. 5).

Pour assurer l'application des mesures fixées par le Conseil fédéral, il convient de compléter l'art. 24 LPA par un nouvel al. 1^{bis} qui habilite l'autorité compétente à ordonner les mesures nécessaires à l'encontre de toute personne qui contrevient aux mesures prises par le Conseil fédéral. Si nécessaire, cette autorité doit pouvoir séquestrer, saisir et détruire les produits.

L'ajout d'un nouvel art. 14a à la LPA requiert en outre l'adaptation de la disposition pénale (art. 27 LPA) et de la disposition d'exécution (art. 32, al. 5, LPA).

Outre la modification de la loi fédérale sur la protection des animaux, la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels⁸ (loi sur les denrées alimentaires, LDAI) doit également être modifiée de sorte que les obligations de déclaration ou d'étiquetage⁹ pour le foie gras, le magret et le confit¹⁰ issus d'oies ou de canards gavés¹¹, déjà en vigueur au niveau de l'ordonnance, soient désormais inscrites dans la loi. L'obligation de déclaration doit en outre s'appliquer également aux denrées alimentaires issues de ces produits.

4 Commentaires des dispositions

Art. 14a AP-LPA

Le nouvel art. 14a AP-LPA vise à réglementer l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit d'oies et de canards, ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits.

À la différence de l'initiative populaire, le libellé de la disposition se limite à l'importation « à titre professionnel ». Il serait difficile de suivre à la frontière les importations de foie gras, de magret et de confit d'oies et de canards faites par des particuliers, car elles ne sont pas déclarées. Seul un contrôle aléatoire par sondage permettrait de déterminer si ces produits sont effectivement importés ; or un tel contrôle entraînerait une charge de travail disproportionnée. Est également considérée comme étant à titre professionnel l'importation de tels produits commandés par un particulier, par exemple dans une boutique en ligne étrangère, et livrés par une entreprise. Dans le régime douanier, ces importations relèvent du trafic de marchandises et doivent être déclarées. Seules les importations effectuées par des particuliers pour leur consommation personnelle sont considérées comme privées.

Les termes « foie gras », « magret » et « confit » ainsi que « denrées alimentaires contenant ces produits » appellent des explications supplémentaires, car le droit suisse

⁸ RS 817.0

⁹ Dans la législation sur les denrées alimentaires, c'est le terme « étiquetage » qui est utilisé.

¹⁰ La modification correspondante de l'ordonnance du 16.12.2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIous ; RS 817.02) est entrée en vigueur le 1.7.2025.

¹¹ Voir annexe 2 de l'ODAIous.

n'en donne aucune définition. Pour les interpréter, il convient donc de se référer aux définitions correspondantes de l'UE et de la France, car ces produits sont en grande partie fabriqués dans des pays de l'UE (France, Hongrie, Bulgarie)¹², d'où ils sont importés en Suisse.

Le règlement (CE) n° 543/2008¹³ définit le « foie gras » comme étant le foie d'oies ou de canards gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire grasseuse du foie. Le comité d'initiative de l'initiative populaire utilise une définition similaire dans ses explications¹⁴. Le terme « foie gras » correspond au produit mentionné dans la déclaration en douane sous le numéro tarifaire correspondant.

Le « magret » est défini dans le règlement (CE) n° 543/2008 comme le filet de poitrine des canards et oies gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire grasseuse du foie. Une définition du terme « confit » figure dans la « Spécification technique n° B1-19-08 »¹⁵ du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Emploi. Selon celle-ci, il s'agit de produits de conserve constitués d'ailes ou de cuisses d'oie ou de canard engraisé par gavage. Contrairement au libellé de l'initiative populaire, qui utilise le terme vague de « produits à base de foie gras », le libellé de la présente disposition a le mérite de la clarté, puisqu'il énumère les produits concernés.

Les « denrées alimentaires contenant ces produits », c'est-à-dire les denrées alimentaires contenant du foie gras, du magret et du confit, par exemple le pâté de foie gras, doivent également être couvertes par la réglementation, car ces denrées alimentaires sont en partie produites selon des pratiques cruelles envers les animaux.

Al. 1 : Si l'on veut suivre l'évolution des importations à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit d'oies et de canards ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits (voir al. 2), il faut les enregistrer. Conformément à la législation sur les douanes, le foie gras est déclaré au moyen de son numéro tarifaire lors de la déclaration en douane ; il est donc clairement identifiable. Il n'en va pas de même pour le magret et le confit, ni pour les denrées alimentaires qui contiennent ces produits. Pour y remédier, la personne soumise à l'obligation de déclarer devra fournir une indication correspondante à la position tarifaire pertinente lors de la déclaration en douane.

¹² Analyse d'impact du 19 janvier 2022 de la réglementation sur l'introduction de nouvelles déclarations obligatoires des modes de production des produits d'origine animale et sur le renversement du fardeau de la preuve, p. 30 s., illustrations 3 et 4

¹³ 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.

¹⁴ <https://initiative-foie-gras.ch> > Initiative > FAQ – Questions/réponses > Qu'est-ce que le foie gras ? (page consultée le 6 octobre 2025)

¹⁵ La spécification technique peut être consultée à l'adresse suivante : 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 volailles ou de lapins – Foies gras de volaille.

Al. 2 : Le monitoring des importations à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits doit incomber conjointement à l'OSAV et à l'OFDF, et porter sur la quantité importée. Ces produits devront être annoncés et déclarés lors de leur importation. L'OFDF disposant des données relatives aux quantités importées, l'OSAV pourra, en collaboration avec cet office, évaluer l'évolution des importations et se prononcer à son sujet.

Al. 3 : Les départements compétents (DFI et DFF) devront consigner tous les cinq ans l'évolution des importations dans un rapport adressé au Conseil fédéral et proposer des mesures visant à réduire les importations à titre professionnel, si celles-ci n'ont pas diminué faute de demande ou sous l'effet de mesures prises antérieurement. L'éventail des mesures peut être large, de la réalisation de campagnes d'information à l'interdiction d'importation, en dernier recours. Il convient toutefois ici de tenir compte de la compétence limitée du Conseil fédéral (voir commentaire de l'al. 4). Dans le respect du principe de proportionnalité, il s'agira de commencer par des mesures relativement légères avant de décider de les renforcer, si elles n'ont pas atteint leur objectif (voir ci-dessous).

Al. 4 et 5 : Pour atteindre l'objectif d'une diminution constante et durable des importations à titre professionnel de foie gras et d'autres produits à base de foie gras, le Conseil fédéral devra prendre des mesures de portée limitée en se fondant sur le rapport. Par exemple : réalisation de campagnes d'information, introduction d'une obligation d'étiquetage s'ajoutant à celles prévues par la législation sur les denrées alimentaires¹⁶ (p. ex. images de gavage), limitation des importations à certains labels respectant des conditions d'élevage (p. ex. « Label Rouge » ou « Canard à Foie gras du Sud-Ouest ») ou encore limitation des importations dans le temps (p. ex. uniquement pendant les fêtes) ou en termes de quantité. Une limitation quantitative des importations en dessous du volume garanti par l'accord agricole (voir ch. 6.2 ci-dessous) ou l'interdiction totale des importations ne sauraient être qualifiées de mesures de portée limitée, et nécessiteraient une modification législative. Le principe général de proportionnalité veut que l'on commence par des mesures légères et qu'on les renforce uniquement si, depuis le dernier rapport en date, la diminution des importations se fait attendre.

Cette approche pourrait indirectement encourager des approches innovantes visant à remplacer le foie gras par des denrées respectueuses du bien-être des animaux. Si quelques produits de substitution existent, leur saveur et leur consistance ne sont pas comparables à celles du foie gras traditionnel. Des progrès à cet égard sont sans doute possibles.

Minorité (Baumann, Alijaj, Brenzikofer, Brizzi, Christ, Marti Min Li, Müller-Altermatt, Piller Carrard, Prelicz-Huber, Rosenwasser, Stämpfli)

Art. 14a, al. 3

Une minorité propose d'ajouter « de manière significative » à l'al. 3. Ainsi, les départements compétents devraient établir tous les cinq ans un rapport à l'intention

¹⁶ Par exemple l'art. 36, al. 1, let. j, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)

du Conseil fédéral et, si nécessaire, y proposer des mesures pour réduire les importations à titre professionnel dès lors que celles-ci n'ont pas diminué de manière significative. Bien que la formule « de manière significative » soit sujette à interprétation, la réduction visée serait néanmoins quantifiée, du moins de manière abstraite.

Art. 24, al. 1^{bis}, AP-LPA

Afin de garantir l'application des mesures édictées par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 14a, al. 4, il est nécessaire de conférer à l'autorité d'exécution la compétence de prendre les mesures qui s'imposent. Si, par exemple, un produit importé ne satisfait pas aux prescriptions (absence d'étiquetage ou de label, p. ex.), celle-ci pourra ordonner les mesures nécessaires, comme un étiquetage a posteriori, ou, si nécessaire, saisir et détruire le produit considéré. Les frais qui en découlent seront à la charge de l'importateur. Les mesures ordonnées doivent permettre le rétablissement de la situation légale et être proportionnées.

Art. 27 AP-LPA

La disposition pénale doit être adaptée de sorte que les infractions aux conditions et aux restrictions éventuelles édictées par le Conseil fédéral puissent être sanctionnées. On peut considérer qu'il y a infraction lorsqu'un importateur contrevient, par exemple, à une obligation d'étiquetage ou à l'obligation de mentionner l'importation de magrets lors de la déclaration en douane. De même, on peut considérer qu'il y aurait infraction lorsque l'importation de foie gras, de magret ou de confit a lieu en dehors des périodes pendant lesquelles elle est autorisée.

Art. 32, al. 5, AP-LPA

Les cantons sont chargés de l'exécution de la législation sur la protection des animaux, à moins que la loi n'en dispose autrement (art. 32, al. 2, LPA). Seules relèvent de la compétence de la Confédération l'exécution de la procédure d'autorisation pour la mise en circulation de systèmes de stabulation et d'équipements d'étable fabriqués en série pour les animaux de rente, ainsi que la surveillance de l'importation, du transit et de l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale aux postes d'inspection frontaliers agréés (art. 32, al. 5). Désormais, le monitoring de l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret, de confit et de denrées alimentaires contenant ces produits visé à l'art. 14a sera aussi du ressort de la Confédération. En effet, la déclaration en douane étant effectuée auprès de la Confédération, il convient d'étendre la compétence d'exécution de celle-ci aux activités visées à l'art. 32, al. 5.

Ch. II, Art. 12a AP-LDAI

L'obligation de déclaration de la méthode du gavage, qui pose problème du point de vue de la protection des animaux, est inscrite au niveau de la loi par l'introduction d'un art. 12a dans la LDAI. À l'avenir, quiconque met sur le marché du foie gras, du magret ou du confit préemballés issus d'oies ou de canards gavés ou des denrées

alimentaires contenant ces produits devra munir ceux-ci de la mention « issu d'oies gavées » ou « issu de canards gavés ». Si de telles denrées alimentaires sont mises sur le marché en vrac, la mention doit être faite par écrit. L'obligation introduite par la modification de l'ODALOU entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025 serait ainsi portée au niveau de la loi et étendue aux denrées alimentaires contenant de tels produits.

Minorité (Wandfluh, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüegsegger, Vontobel)

Une minorité s'oppose à ce que cette obligation soit inscrite au niveau de la loi et propose de la maintenir au niveau de l'ordonnance.

Ch. III, al. 2

La modification de loi faisant l'objet du présent rapport constitue le contre-projet indirect à l'initiative foie gras. Ce contre-projet est ainsi mis à la disposition du comité d'initiative si celui-ci souhaite retirer l'initiative populaire à la condition expresse que le contre-projet indirect ne soit pas rejeté en votation populaire (art. 73a, al. 2, de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques¹⁷). En cas d'adoption en votation de l'initiative populaire, le projet d'acte dont il est question ici n'entrera pas en vigueur.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le fait d'ajouter des informations à la déclaration en douane pour le magret, le confit et les denrées alimentaires contenant du foie gras et ces produits entraîne, au niveau de la Confédération, un faible surcoût pour l'OFDF au titre de la mise en œuvre technique. En ce qui concerne le monitoring de l'évolution des importations à titre professionnel sur le plan quantitatif, il faut également s'attendre à une charge minime pour l'OSAV et l'OFDF, susceptible d'être couverte par les ressources existantes. En revanche, l'évaluation et la rédaction du rapport, y compris l'examen des mesures possibles, entraîneront une charge supplémentaire pour les départements (DFF et DFI) et les deux offices fédéraux compétents.

Les mesures prises, le cas échéant, pour réduire les importations à titre professionnel peuvent elles aussi entraîner un surcoût pour la Confédération. Son ampleur dépendra des mesures concrètes qui seront arrêtées ; elle ne peut donc être estimée à l'heure actuelle.

Si des infractions aux mesures renforcées étaient constatées aux postes d'inspection frontaliers agréés (aéroports de Zurich et de Genève) (art. 31, al. 2, LPA), les procédures pénales administratives incombant aux autorités fédérales pourraient générer également des coûts supplémentaires pour la Confédération.

¹⁷ RS 161.1

5.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Bien que la mise en œuvre de l'art. 14a AP-LPA proposé relève principalement de la compétence de la Confédération, il se peut que les mesures que le Conseil fédéral soit amené à prendre en vertu de l'al. 4 aient des répercussions sur les cantons. Tous les produits ne pouvant être contrôlés à leur entrée sur le territoire suisse, les autorités cantonales chargées de l'exécution de la législation sur la protection des animaux pourraient se voir confier des tâches spécifiques telles que le contrôle du respect de l'obligation d'étiquetage dans les magasins.

L'initiation de procédures pénales administratives en raison d'infractions aux mesures visant les importations ayant lieu en dehors des postes d'inspection frontaliers agréés (art. 31, al. 2, LPA, *e contrario*), notamment par voie terrestre, ou aux mesures ne visant pas directement les importations, mais des opérations menées sur le territoire national, pourrait également constituer une charge supplémentaire pour les cantons.

La modification de la LDAI n'entraîne dans l'ensemble pas de changement pour les cantons, puisque l'obligation de déclaration a déjà été introduite au niveau de l'ordonnance. Étant donné toutefois que « les denrées alimentaires contenant ces produits » (c'est-à-dire le foie gras, le magret ou le confit) devraient désormais aussi être déclarées, la charge liée aux contrôles cantonaux augmenterait. Il va de soi qu'il n'y aurait pas de surcroît de travail si, conformément à la proposition de minorité (Wandfluh, ...), la LDAI n'était pas modifiée.

5.3 **Conséquences économiques**

L'art. 14a AP-LPA proposé a un impact direct sur les importateurs de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits, dans la mesure où ils doivent déclarer ces produits séparément ou d'une autre manière. Selon la mesure édictée par le Conseil fédéral, il peut s'ensuivre non seulement des effets pour les importateurs, mais également des obligations supplémentaires pour les fournisseurs (p. ex. étiquetage a posteriori si l'absence d'information n'est constatée qu'au magasin). Les mesures édictées le cas échéant par le Conseil fédéral, ou leur renforcement si les importations à titre professionnel ne diminuent pas d'elles-mêmes, c'est-à-dire du fait d'une baisse de la demande, peuvent en outre induire un recul du chiffre d'affaires pour les importateurs et les fournisseurs. La nature et l'ampleur des conséquences dépendront des mesures concrètes adoptées.

La déclaration supplémentaire de denrées alimentaires contenant du foie gras, du magret ou du confit découlant de la modification de la LDAI engendre un surcroît de travail pour les prestataires dans les domaines de la restauration et du commerce de détail, sauf si la LDAI n'est pas modifiée (proposition de minorité [Wandfluh, ...]).

5.4 Conséquences sociales

L'introduction de l'art. 14a AP-LPA proposé n'aurait dans un premier temps aucune incidence sur les consommateurs. Si, au vu de l'absence de diminution des importations, le Conseil fédéral devait prendre des mesures, celles-ci entraîneraient à long terme une diminution de l'offre de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits. Comme l'objectif est une baisse constante et durable des importations, les consommateurs devraient, à un moment donné, soit se tourner vers des produits de substitution, soit importer eux-mêmes du foie gras pour leur usage privé, soit renoncer purement et simplement à ces produits.

L'introduction de l'art. 12a AP-LDAI et l'extension des obligations de déclaration et d'étiquetage qui y est prévue renforcent la transparence concernant les méthodes de production des denrées alimentaires concernées, ce qui permet aux consommatrices et consommateurs de faire des achats en connaissance de cause. La transparence serait également garantie en cas de mise en œuvre de la proposition de minorité (Wandfluh, ...), mais elle se limiterait au foie gras, au magret et au confit, conformément à la réglementation en vigueur au niveau de l'ordonnance.

5.5 Conséquences environnementales

Il est possible que la diminution des importations en Suisse entraîne une baisse de la production de foie gras à l'étranger et, par conséquent, du magret et du confit. Le nombre d'oies et de canards destinés à la production de foie gras pourrait donc diminuer. Il faut toutefois préciser que la consommation de foie gras en Suisse ne représente que 1 % de la demande sur le marché mondial¹⁸, ce qui laisse à penser que les retombées directes sur le bien-être des animaux seront vraisemblablement minimes. À l'inverse, on ne peut exclure que d'autres pays suivent l'exemple de la Suisse et décident eux aussi d'imposer des restrictions, ce qui aurait pour effet d'accroître l'impact positif sur le bien-être animal.

5.6 Autres conséquences

La restriction des importations de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits pourrait avoir un impact sur les engagements internationaux de la Suisse. Si on ne peut exclure totalement des différends commerciaux avec les partenaires commerciaux de la Suisse et des sanctions, une limitation progressive serait toutefois nettement plus compatible avec les engagements internationaux de la Suisse qu'une interdiction pure et simple des importations, comme le prévoit l'initiative foie gras (voir ch. 6.2 ci-dessous).

¹⁸ Voir le message du Conseil fédéral FF 2024 3077, ch. 4.3.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La disposition constitutionnelle déterminante en matière de protection des animaux est l'art. 80 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁹, qui charge la Confédération de légiférer sur la protection des animaux (al. 1), et notamment sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale (al. 2, let. d). Cette disposition sert de base constitutionnelle pour intégrer dans la LPA le contre-projet indirect concernant l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits. La modification de la LDAL, quant à elle, sert à l'information des consommatrices et des consommateurs et s'appuie sur l'art. 97, al. 1, Cst., selon lequel la Confédération prend des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les restrictions à l'importation, comme les interdictions d'importation, sont contraires à divers engagements internationaux de la Suisse, notamment à l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)²⁰, à l'Accord du 12 avril 1979 sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)²¹, à l'accord du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange)²² et à l'accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges des produits agricoles (accord agricole)²³²⁴. Cependant, ces traités prévoient des exceptions qui peuvent justifier le non-respect de certains principes, pour autant que les restrictions au commerce poursuivent un objectif légitime. Dans le cas présent, il en irait concrètement de la protection de la moralité publique et de la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux visée à l'art. XX GATT, ou de 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 conformément à l'art. 20 de l'accord de libre-échange. La mesure doit par ailleurs être proportionnée et ne doit pas entraîner de discrimination injustifiée entre des pays soumis aux mêmes conditions. En vertu de l'accord agricole, 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). Des restrictions à l'importation de foie gras qui conduiraient à ne même plus pouvoir importer la quantité de 20 tonnes par an contreviendraient à cette concession tarifaire (cela dit, la restriction prévue à l'al. 4 devrait empêcher le Conseil fédéral de prendre une telle mesure de son propre chef,

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 0.632.21

²¹ RS 0.632.231.41

²² RS 0.632.401

²³ RS 0.916.026.81

²⁴ Pour une analyse détaillée au regard des différents accords, voir le message du Conseil fédéral, FF 2024 3077, ch. 4.4.

voir ch. 4). Or cet engagement restera inchangé, y compris si l'accord agricole est étendu à l'ensemble de la chaîne alimentaire entre la Suisse et l'UE²⁵, car l'annexe 1 n'est pas concernée par cette modification.

Contrairement à l'initiative foie gras, qui demande une interdiction immédiate des importations et ne serait donc pas conforme au principe de proportionnalité²⁶, la solution proposée dans le contre-projet indirect tient compte du principe de proportionnalité. On peut donc estimer que l'art. 14a AP-LPA proposé et les mesures prises sur cette base sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Cependant, ces mesures constitueraient une violation de l'accord agricole si elles devaient rendre impossible l'importation de la quantité garantie de 20 tonnes de foie gras en provenance de l'UE.

6.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 14, al. 1, LPA, le Conseil fédéral peut, pour des raisons liées à la protection des animaux, 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 est réservée à certaines conditions. Le nouvel art. 14a AP-LPA crée une disposition spéciale par rapport à l'art. 14 relative à l'importation de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits, ce qui nécessite une modification de loi. Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., d'autres dispositions doivent également être adaptées au niveau de la loi, car elles fixent des règles de droit (art. 24, al. 1^{bis}, 27 et 32, al. 5).

La modification prévue de la LDAL pourrait en principe aussi être mise en œuvre au moyen d'une modification de l'ordonnance, étant donné qu'une base légale suffisante existe déjà à l'art. 13 LDAL. C'est d'ailleurs sur cette base que les obligations de déclaration et d'étiquetage en vigueur pour le foie gras, le magret et le confit avaient été introduites dans l'ODAIous. Compte tenu du lien avec la modification de la LPA et afin de donner plus de poids à ces obligations, il est désormais prévu de les introduire au niveau de la loi et de les étendre légèrement.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses, conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

²⁵ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation en cours > DFAE > Procédure de consultation 2025/47 > Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE ».
²⁶ Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral, FF 2024 3077, ch. 4.4 et 5.

6.5 Conformité au principe de subsidiarité

L'attribution et l'accomplissement de tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). Conformément à l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. L'exécution de la LPA relève en principe de la compétence des cantons, sauf disposition contraire de la loi (art. 32, al. 2, LPA). L'exécution de la procédure d'autorisation concernant la commercialisation des systèmes de stabulation et des équipements d'étables fabriqués en séries qui sont destinés aux animaux de rente, et la surveillance de l'importation, du transit et de l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale aux postes d'inspection frontaliers agréés (aéroports de Zurich et de Genève) sont du ressort de la Confédération (art. 32, al. 5, LPA). La modification proposée de cet al. 5 aura pour effet que le monitoring de l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits au sens de l'art. 14a relèvera également de la compétence de la Confédération. Ceci du fait que la déclaration en douane s'effectue auprès de ses services. Ainsi, rien ne change dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et le principe de subsidiarité est préservé.

6.6 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 164, al. 2, Cst., une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. Le présent projet prévoit, à l'art. 14a, al. 4, AP-LPA, une délégation de compétences législatives au Conseil fédéral, celui-ci étant chargé de prendre des mesures de portée limitée lorsque l'importation à titre professionnel de foie gras, de magret et de confit ainsi que de denrées alimentaires contenant ces produits ne diminue pas (voir ch. 4). La Constitution fédérale n'exclut pas une telle délégation ; cette règle est donc admissible.

6.7 Protection des données

La mise en œuvre du présent projet ne nécessite pas le traitement de données personnelles ni la réalisation d'autres mesures qui pourraient avoir une incidence sur la protection des données. Le présent projet ne présente donc pas d'enjeu au niveau de la protection des données.