



[22.424]

**Initiative parlementaire**  
**Étiquetage des denrées alimentaires. Indiquer si le transport a été effectué par avion**

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

du 17 août 2023

---

---

## Condensé

*Par le présent rapport, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) propose de modifier la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) afin de compléter les dispositions prévoyant l'obligation d'étiqueter et de renseigner en ajoutant le moyen de transport, notamment le transport aérien. La déclaration concerne les denrées fraîches, comme la viande, le poisson, les fruits et les légumes.*

*Parmi les exigences relatives aux denrées alimentaires, la loi sur les denrées alimentaires prévoit l'obligation d'étiqueter et de renseigner. La commission veut étoffer la liste des indications devant figurer sur les étiquettes des denrées alimentaires de sorte que le moyen de transport, notamment le transport aérien, soit déclaré. La création de chaînes d'approvisionnement durables et transparentes permet aux consommateurs et aux consommatrices d'acheter en connaissance de cause et de rendre le système alimentaire plus durable.*

---

# Rapport

## 1 Histoire

### 1.1 Initiative parlementaire

L’initiative parlementaire, déposée par la conseillère nationale Christine Badertscher (VERT-E-S, BE) le 18 mars 2022, demande de modifier l’art. 13 de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) de sorte que le mode de transport soit déclaré pour les denrées alimentaires fraîches importées en Suisse. En particulier, les denrées alimentaires non transformées, comme le poisson, la viande, les fruits ou les légumes, qui ont été transportées par avion devront désormais faire l’objet d’une déclaration.

Dans le développement, l’auteure de l’initiative souligne que déclarer le mode de transport, notamment le transport aérien, s’inscrit dans la stratégie climatique de la Suisse. Elle souhaite que la transparence sur les pratiques particulièrement nuisibles à l’environnement soit améliorée, de sorte que les consommateurs et les consommatrices puissent faire des achats de manière plus durable. Rappelant que le transport par voie aérienne a une empreinte écologique considérable, elle fait valoir que la modification de la loi n’interdira aucun mode transport, mais accroîtra seulement la transparence.

### 1.2 Examen préalable par la Commission de la science, de l’éducation et de la culture

Le 17 novembre 2022, la CSEC-N a décidé, par 14 voix contre 10 et 1 abstention, de donner suite à l’initiative. À sa séance du 30 janvier 2023, la Commission de la science, de l’éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a soutenu la décision de son homologue par 7 voix contre 3 et 2 abstentions.

À sa séance du 17 août 2023, la CSEC-N s’est penchée sur l’avant-projet de modification de la loi. Dans le cadre de ses délibérations, elle a analysé si la déclaration de transport aérien devait être mise en œuvre au niveau de l’ordonnance ou de la loi. Elle a décidé d’inscrire la déclaration du mode de transport dans la loi afin de lui conférer plus de poids. La mise en œuvre détaillée devrait être réglée au niveau de l’ordonnance, dans un deuxième temps. Au vote sur l’ensemble, la commission a adopté le projet de modification de la loi sur les denrées alimentaires par 13 voix contre 11 et 1 abstention, et décidé d’ouvrir une procédure de consultation.

Une minorité (Nantermod, Bircher, de Montmollin, Gafner, Gschwind, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle doute du bénéfice écologique de cette mesure et craint qu’une telle obligation n’entraîne des coûts supplémentaires et ne

---

soit pas compatible avec les engagements en matière de droit commercial que la Suisse a pris dans le cadre de l'OMC.

### **1.3 Bases légales et situation actuelle**

La loi sur les denrées alimentaires a notamment pour but de mettre à la disposition des consommatrices et des consommateurs les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires (art. 1 LDAI). Les déclarations obligatoires sont réglementées dans l'art. 12 LDAI (pays de production, dénomination spécifique et ingrédients). Aux termes de l'art. 13, al. 1, LDAI, le Conseil fédéral peut prescrire d'autres indications concernant notamment la durée de conservation, le mode de conservation, la provenance des matières premières, le mode de production, le mode de préparation, les effets particuliers, les dangers particuliers ou la valeur nutritive. L'art. 13, al. 1, LDAI a été formulé de manière ouverte afin de pouvoir édicter d'autres exigences en matière de déclaration et, en particulier, de reprendre celles de l'UE qui ne sont pas mentionnées explicitement dans l'énumération.

En vertu du droit en vigueur, le Conseil fédéral peut donc déjà introduire la déclaration du mode de transport, notamment du transport aérien. Mais il n'a, à ce jour, pas fait usage de cette compétence. Dans son avis du 1<sup>er</sup> septembre 2021 sur la motion 21.3911 Badertscher « Déclaration du transport des denrées alimentaires », le Conseil fédéral a exposé sa position sur l'introduction d'une obligation de déclarer le transport aérien. S'il juge que des aspects comme la durabilité ou l'empreinte écologique pèsent toujours plus dans le choix des denrées alimentaires, il estime toutefois que le mode de transport ne dit pas tout de l'empreinte écologique d'un produit. Dans son avis, il constate quand même que les denrées alimentaires transportées par voie aérienne ont un écobilan moins bon que les produits qui ont été acheminés par d'autres modes de transport. Il salue par ailleurs les mesures facultatives déjà prises par certains détaillants, qui ont renoncé à importer des fruits et des légumes par avion, ou déclaré spontanément quelles denrées alimentaires avaient été transportées de cette manière. Il a donc estimé qu'il n'y avait pas lieu d'introduire une déclaration obligatoire du transport aérien.

D'autres interventions similaires ont été déposées au Parlement, par exemple la motion 19.3048 Bourgeois « Assurer la transparence au sujet des denrées alimentaires importées sur de longues distances par des moyens de transport générant d'importantes émissions d'équivalents CO<sub>2</sub> » déposée en mars 2019. Cette motion, de même que la motion 21.3911, ont été classées, car elles n'avaient pas été traitées dans un délai de deux ans.

## **2 Grandes lignes du projet**

Les consommatrices et les consommateurs demandent de plus en plus une information transparente sur les denrées alimentaires. Au sein de la commission, il ne fait aucun doute que des systèmes alimentaires plus durables sont nécessaires et demandés.

---

La commission estime donc que la réglementation actuelle ne va pas assez loin. En appeler à la bonne volonté des détaillants ne suffit pas pour relever les défis du changement climatique. Étant donné qu'il est urgent de prendre des mesures en vue d'atteindre les objectifs climatiques de la Suisse, la commission souhaite inscrire la déclaration de transport aérien au niveau de la loi. Elle espère ainsi contribuer à promouvoir les chaînes d'approvisionnement durables et transparentes sans pour autant limiter la liberté des consommateurs et des consommatrices.

À cet effet, la commission propose de compléter la liste des indications que le Conseil fédéral peut prescrire sur l'étiquetage (art. 13, al. 1, LDAI) avec le mode de transport, notamment si le transport a été effectué par voie aérienne. Afin de ne pas viser uniquement les produits qui sont entrés directement par voie aérienne en Suisse, la formulation a volontairement été laissée ouverte. La déclaration ne s'applique pas seulement au transport par voie aérienne, mais à tous les modes de transport. Il est également envisageable que les transports par voie aérienne doivent être déclarés lorsque les produits sont entrés dans l'UE par voie aérienne et ont ensuite été acheminés par la route ou le rail en Suisse. La formulation potestative laisse au Conseil fédéral une marge de manœuvre pour définir quels autres modes de transport doivent être déclarés.

La commission souhaite, grâce à son projet de loi, contribuer à la réalisation des objectifs climatiques que la Suisse s'est engagée à atteindre dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. Elle estime que la déclaration du transport aérien et d'autres modes de transport aura un effet positif sur le bilan carbone des produits consommés en Suisse. Une mangue du Brésil arrivée en Suisse par avion a, par exemple, un impact dix fois plus élevé sur l'environnement qu'une mangue arrivée par bateau. La déclaration rendra visibles des facteurs contribuant aux émissions de gaz à effet de serre dans la chaîne de production et d'approvisionnement, ce qui permettra aux consommateurs et aux consommatrices de choisir un produit en meilleure connaissance de cause. Si leur comportement change, cela influencera l'offre des fournisseurs et les chaînes d'approvisionnement. Certains détaillants agissent déjà comme le demande l'initiative et ont introduit une telle déclaration pour une sélection de produits. D'autres ne proposent pas de denrées alimentaires importées par avion. Cette modification de la loi doit permettre de renforcer les incitations, pour les producteurs et les détaillants, à adapter leur offre.

La déclaration doit s'appliquer aux produits frais non transformés, comme le poisson, la viande, les fruits et les légumes, parce qu'il s'agit presque exclusivement de produits de consommation.

La minorité de la commission salue les mesures facultatives que prennent déjà certains détaillants. Par ailleurs, elle souligne que l'origine des denrées alimentaires est déjà indiquée, ce qui permet aux consommateurs et aux consommatrices de deviner le mode de transport. Elle remet ainsi en cause les bénéfices écologiques de la déclaration de transport aérien. Elle craint en outre que les coûts soient répercutés sur les prix à la consommation et que la liberté de choix ne soit plus garantie. Par ailleurs, la compatibilité de cette déclaration avec les obligations internationales dans le cadre de l'OMC devrait, selon la minorité, être clarifiée.



---

## **4 Mise en œuvre de l’obligation de déclarer le transport aérien**

### **4.1 Faits entrant dans le champ d’application du régime de déclaration obligatoire**

Dans le cadre de l’examen préalable, la commission a analysé quels produits devaient être concernés par la déclaration. Ainsi, pour les produits arrivés par voie terrestre en Suisse, il pourrait être difficile de vérifier s’ils n’ont pas été transportés par avion dans un pays tiers. La décision de soumettre à ce régime les denrées alimentaires qui ne sont pas directement importées par voie aérienne pourrait engendrer des coûts dans l’application pour les importateurs suisses et pour les autorités cantonales d’exécution des contrôles. Cette situation s’explique par la réglementation en vigueur concernant la traçabilité, qui n’impose pas de fournir les informations sur le mode de transport tout au long de la chaîne de transport. À la suite du postulat 17.3505 Vonlanthen « Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l’économie circulaire afin de saisir ses opportunités », adopté par le Parlement le 13 septembre 2017, l’Office fédéral de l’environnement (OFEV) a publié le 30 novembre 2022 le rapport « Deklarationspflicht ‘Flugtransport’: Abschätzung, Umweltauswirkung und Kosten ».<sup>1</sup> Comme le préconise ce rapport, on pourrait limiter la déclaration obligatoire aux denrées alimentaires importées directement par voie aérienne en Suisse. La personne qui importe les denrées alimentaires serait alors tenue de déterminer, dans le cadre de l’autocontrôle, le mode de transport utilisé.

À noter que la mise en œuvre telle qu’elle est envisagée ici ne concernerait très certainement pas ou dans une moindre mesure le commerce avec l’UE. Il est rare que les denrées alimentaires provenant de l’UE arrivent en Suisse par voie aérienne.

### **4.2 Denrées alimentaires soumises au régime de déclaration obligatoire**

Dans l’optique d’éviter les entraves techniques au commerce avec les principaux partenaires commerciaux de la Suisse (cf. art. 4 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, RS 946.51) et pour des raisons de proportionnalité, il est approprié de limiter le régime de déclaration obligatoire aux catégories de produits dont le transport par voie aérienne génère les plus grosses émissions de gaz à effet de serre. Le fait de ne viser que les produits non transformés facilite également l’exécution. Les produits suivants sont concernés :

- a. la viande
- b. les fruits

<sup>1</sup><https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=70210&Load=true>

- 
- c. les légumes
  - d. le poisson

Les chiffres suivants montrent qu'une quantité importante de denrées alimentaires fraîches sont importées directement par avion en Suisse. Selon données disponibles de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), chaque année, entre 2 % et 3 % de l'ensemble des importations de viande sont transportées par avion en Suisse. Pour le poisson, ce chiffre se monte à environ 4 % et pour les fruits et légumes la part d'importation directe par voie aérienne s'élève à moins de 1 % de toutes les importations. Autrement dit, par catégorie de produits mentionnée (viande, poissons, fruits et légumes), entre 2000 et 4000 tonnes sont importées directement par voie aérienne en Suisse. Les produits mentionnés sont disponibles à la vente sous forme préemballée mais aussi en vrac. La déclaration obligatoire doit intervenir par écrit dans les deux cas. Pour les denrées alimentaires préemballées, cette indication doit figurer dans le même champ visuel que le pays de provenance, et pour les produits disponibles en vrac, la déclaration doit être similaire à celle de la provenance de la viande.

## **5 Conséquences**

S'agissant des conséquences sur les différents groupes de denrées alimentaires, il y a lieu de se référer au rapport précité « Deklarationspflicht 'Flugtransporte': Abschätzung, Umweltauswirkung und Kosten ». Par ailleurs, il convient de préciser que la mise en œuvre détaillée de la modification proposée de la LDAI sera réglée au niveau de l'ordonnance. En d'autres termes, les conséquences de la modification de la loi dépendront de la manière dont l'art. 13, al. 1, let. i, sera mis en œuvre au niveau de l'ordonnance. Les éléments exposés ci-après, au point 5 et suivants, se rapportent aux conséquences attendues dans le cadre du scénario d'exécution décrit au ch. 4.

### **5.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons**

Il n'y a aucune conséquence pour la Confédération. Le contrôle du respect de la déclaration obligatoire incombera en premier lieu aux autorités cantonales d'exécution de la législation sur les denrées alimentaires et pourra être combiné avec les autres opérations de contrôle. Il s'agira uniquement de vérifier la documentation concernant la livraison. Dans le cadre des contrôles par sondage déjà effectués par les autorités d'exécution, les coûts supplémentaires à la charge des pouvoirs publics seront minimes.

L'administration estime entre 100 000 et 200 000 francs les coûts annuels pour la réalisation des contrôles. Ces coûts seront assumés par les cantons.

---

## **5.2 Conséquences économiques**

La mesure concernera toutes les entreprises qui remettent aux consommateurs des denrées alimentaires importées par avion en Suisse. Il est possible de satisfaire à la nouvelle déclaration obligatoire en adaptant l'emballage existant. Il faudra en outre compléter la documentation de la chaîne d'approvisionnement. Dans ce contexte, il convient de noter que certains grands distributeurs qui importent des denrées alimentaires par avion déclarent déjà volontairement le mode de transport en question. On peut en conclure que les coûts seront raisonnables et la mise en œuvre faisable. En outre, la nouvelle déclaration obligatoire offre aux producteurs et aux détaillants la possibilité de repenser leur offre de produits (en renonçant aux produits transportés par avion et/ou en cherchant des alternatives) et de proposer à leurs clients des solutions plus durables. Comme mentionné ci-dessus, il existe aujourd'hui déjà des grands distributeurs qui renoncent volontairement à vendre des fruits et légumes importés par avion. La commission salue les mesures prises volontairement, elles démontrent la faisabilité des mesures.

## **5.3 Conséquences sociales**

La déclaration du transport par avion permettra aux consommatrices et consommateurs de faire leurs achats en meilleure connaissance de cause. Il est possible qu'ils se tournent alors davantage vers des produits locaux ou qui n'ont pas été importés par avion. Les coûts supplémentaires pourraient toutefois se répercuter sur le prix des produits et entraîner une hausse de ce dernier.

## **5.4 Conséquences environnementales**

Le trafic aérien représente 11 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la Suisse. Par tonne-kilomètre, les émissions du transport aérien sont bien plus élevées : 12 à 16 fois plus que le transport routier de marchandises et jusqu'à 30 fois plus que le transport ferroviaire ou nautique. L'objectif de la déclaration obligatoire est de faire baisser la demande en marchandises importées par avion. Le rapport de l'OFEV susmentionné n'a pas permis d'estimer l'impact quantitatif de ce mode de transport sur l'environnement. Il souligne toutefois que les mesures concernant le transport aérien présentent un potentiel particulièrement élevé de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des atteintes à l'environnement.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Le projet s'appuie sur l'art. 97 de la Constitution fédérale (Cst.), qui sous-tend les dispositions de la LDAI concernant l'information des consommateurs.



---

## UE

Les obligations de la Suisse vis-à-vis de l'UE résultent de l'accord de libre-échange<sup>3</sup> et de l'accord agricole<sup>4</sup> conclus avec l'UE.

L'accord de libre-échange s'applique aux produits d'origine végétale et en partie d'origine animale. Il englobe ainsi des produits qui seraient soumis à l'obligation de déclarer le transport par avion. Il 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 sont certes possibles, mais uniquement si les mêmes conditions que celles qui doivent être remplies au regard du droit de l'OMC (motif d'exception, interdiction de la discrimination, proportionnalité) sont satisfaites.

L'accord agricole s'applique également aux produits dont il est question. Les parties s'engagent, entre autres, à poursuivre leurs efforts pour parvenir progressivement à une plus grande libéralisation des échanges agricoles entre elles et à s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'accord (art. 14, al. 2).

Comme souligné précédemment, cette mesure ne toucherait certainement pas ou dans une moindre mesure le commerce avec l'UE. Il est rare que les denrées alimentaires provenant de l'UE arrivent en Suisse par voie aérienne.

### *Autres accords avec d'autres partenaires contractuels*

Les autres accords conclus avec des partenaires contractuels en dehors de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange impliquent aussi des obligations en matière d'accès au marché. Les dispositions pertinentes du droit de l'OMC s'appliquent également.

### *Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce*

En vertu de l'art. 4 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>5</sup>, les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. À cette fin, elles sont élaborées de manière à être compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Dans le secteur des denrées alimentaires, il s'agit de l'UE (en 2019, 74 % des produits agricoles importés provenaient de l'UE). Les dérogations à ce principe

3 Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange, RS **0.632.401**)

4 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles conclu le 21 juin 1999 (accord agricole, RS **0.916.026.81**)

5 RS **946.5**

---

ne sont autorisées que si des intérêts publics prépondérants l'exigent, si elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce et si le principe de proportionnalité est respecté. La commission est d'avis que d'autres mesures doivent être prises pour que la Suisse atteigne ses objectifs en matière de climat.

### **6.3 Forme de l'acte à adopter**

L'art. 164, al. 1, Cst. prévoit que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet consiste en la révision d'un article de la LDAI. Il suit par conséquent la procédure législative normale.

### **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 (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **6.5 Délégation de compétences législatives**

L'ajout proposé à l'art. 13, al. 1, let. i, LDAI habilite le Conseil fédéral à prescrire l'indication du mode de transport, plus particulièrement le transport aérien, sur l'étiquette des denrées alimentaires. Le Conseil fédéral dispose déjà de cette possibilité (cf. point 1.3). Ainsi, le présent projet ne comprend pas de nouvelle délégation de compétences législatives.

### **6.6 Protection des données**

Les mesures proposées ne posent pas de problème en ce qui concerne la protection des données.

#### **Annexes :**

- Projet de modification de l'art. 13, al. 1, LDAI

