



Berne, le 11 septembre 2020

Déclaration obligatoire des modes de production de denrées alimentaires

Rapport du Conseil fédéral

en réponse au postulat 17.3967 de la CSEC-E du
13 octobre 2017

Résumé

Objet du rapport

Le rapport examine comment améliorer la déclaration des denrées alimentaires et de certains produits animaux qui ont été obtenus selon des méthodes de production s'écartant du droit suisse. Les conditions-cadres légales et factuelles sont mises en lumière et des critères sont définis pour les nouvelles exigences en matière de déclaration obligatoire. Ces critères ont servi à faire un premier examen de diverses obligations de déclarer demandées lors de discussions politiques.

De nouvelles déclarations obligatoires sans modifier la législation

La législation en vigueur autorise de nouvelles déclarations obligatoires applicables aux denrées alimentaires et aux autres produits obtenus selon des méthodes qui ne correspondent pas aux normes suisses. Aucune modification supplémentaire n'est en principe requise au niveau de la loi.

Des contrôles efficaces sont nécessaires pour garantir la crédibilité des nouvelles déclarations obligatoires

Comme il est difficile de contrôler les méthodes de production des produits importés, la question de la crédibilité des nouvelles déclarations obligatoires se pose. Celle-ci n'est garantie que si les autorités disposent de systèmes de contrôle efficaces et si des contrôles peuvent être effectués à l'étranger lorsque c'est nécessaire. Il faudrait pour ce faire des ressources humaines et financières supplémentaires, ce qui pourrait avoir un impact sur le prix des produits.

Un renversement du fardeau de la preuve faciliterait les contrôles

Un renversement du fardeau de la preuve faciliterait le travail des organes d'exécution. Quiconque met des produits étrangers sur le marché suisse sans les munir de déclarations devrait être en mesure de démontrer que c'est à raison qu'ils ne l'ont pas été. S'il est impossible d'en apporter la preuve, le produit doit être déclaré non conforme aux normes suisses. Sans renversement du fardeau de la preuve, il revient aux organes d'exécution d'apporter la preuve qu'un produit n'a pas été déclaré à tort. Introduire un renversement du fardeau de la preuve demanderait cependant un ajout dans la loi. Il faudrait clarifier dans chaque cas en détail si un renversement du fardeau de la preuve résisterait au principe de proportionnalité et quelles conséquences cela aurait en droit commercial.

La mention volontaire de propriétés positives peut rendre superflues les nouvelles obligations de déclarer

La législation alimentaire et la législation agricole offrent la possibilité de mentionner volontairement des méthodes de production spécifiques. Les déclarations positives, telles que « bio », « Fairtrade » de la Fondation Max Havelaar ou le label de qualité « ASC » pour le poisson issu d'élevages durables, sont dans de nombreux cas moins problématiques que les déclarations obligatoires et constituent donc souvent le meilleur moyen d'informer les consommateurs sur les méthodes de production. Elles offrent également la possibilité de distinguer un produit de la concurrence.

Une étude au cas par cas est nécessaire

Lorsqu'il s'agit d'introduire de nouvelles déclarations *obligatoires*, chaque cas doit être étudié et évalué séparément. Pour ce faire, il faut utiliser les critères définis dans ce rapport. Les engagements de la Suisse en matière de droit commercial international doivent être respectés.

Résultats

L'examen préalable de nouvelles obligations de déclarer a montré qu'elles ne sont pas toujours le meilleur moyen de garantir aux consommateurs la transparence souhaitée ou d'assurer un recul, sur le marché, des produits obtenus selon des méthodes de production non conformes à la réglementation suisse.

Elles constituent cependant une mesure adéquate pour :

- le foie gras,
- les cuisses de grenouilles provenant de grenouilles non étourdies,
- les produits en cuir de reptiles, dans la mesure où les animaux dont ils sont issus ont subi un traitement cruel.

Les deux obligations de déclarer suivantes ont soulevé des questions qui doivent encore être clarifiées :

- utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse,
- produits issus de porcs castrés sans anesthésie.

L'examen des obligations de déclarer dans les domaines suivants n'est pas poursuivi :

- abattage sans étourdissement,
- alimentation des ruminants non conforme aux besoins de l'espèce,
- élevage industriel,
- laine issue de moutons soumis à la pratique du « mulesing », c'est à dire qui ont subi des traitements sans anesthésie,
- plumaison des oiseaux à vif pour obtenir du duvet et des plumes.

Prochaines étapes

Le Conseil fédéral va examiner en détail l'introduction de déclarations obligatoires pour le foie gras, les cuisses de grenouilles, les produits en cuir de reptiles ainsi que la possibilité de renverser le fardeau de la preuve. Il examinera si leur mise en œuvre est compatible avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51 ; LETC) et les engagements de la Suisse en matière de droit commercial international. Une analyse d'impact de la réglementation sera aussi réalisée pour les obligations de déclarer et le renversement du fardeau de la preuve, afin d'évaluer le coût et les besoins en personnel supplémentaires, tant pour l'économie que pour les finances fédérales. Avant d'introduire de nouvelles réglementations, il faut les soumettre à une procédure de consultation. Le Conseil fédéral s'appuiera sur cette base pour décider de l'introduction d'obligations de déclarer.

Les questions encore en suspens sur les déclarations obligatoires concernant l'utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse et les produits issus de porcs castrés sans anesthésie seront clarifiées. Si les deux obligations de déclarer répondent aux critères énoncés au ch. 8, elles seront elles aussi soumises à un examen approfondi.

Contenu

1	Mandat	5
2	Contexte	5
2.1	15.3832 Motion Aebischer	5
2.2	Autres interventions politiques.....	5
2.3	Bilan intermédiaire	6
3	Cadre juridique	6
3.1	Dispositions concernant la déclaration dans les différents actes	6
3.2	Labels de droit privé	8
3.3	Bilan intermédiaire	8
4	Engagements internationaux de la Suisse	9
4.1	Droit de l'OMC	9
4.2	Accords bilatéraux avec l'UE.....	10
4.3	Accords avec d'autres partenaires	10
4.4	Bilan intermédiaire	10
5	Application des déclarations obligatoires	10
5.1	Application des déclarations obligatoires existantes	10
5.2	Défis en cas d'élargissement des obligations de déclaration.....	11
5.2.1	Instruments pour l'exécution des différentes bases légales	11
5.2.2	Problématique des ressources	12
5.2.3	Lien avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.....	12
5.3	Renversement du fardeau de la preuve	13
5.4	Extension de l'obligation de déclarer la provenance des ingrédients	13
5.5	Bilan intermédiaire	14
6	Déclaration obligatoire versus déclaration volontaire	14
6.1	Déclaration volontaire comme alternative	14
6.2	Bilan intermédiaire	15
7.	Autres obligations de déclarer possibles	15
7.1	Obligations de déclarer dans d'autres pays	15
7.2	Obligations de déclarer discutées au Parlement.....	16
8	Critères pour l'introduction d'autres obligations de déclarer	18
9	Évaluation des propositions de nouvelles obligations de déclarer	19
10	Prochaines étapes	22

Annexe : Dispositions concernant la déclaration dans les différents actes (tableau)

1 Mandat

Le postulat 17.3967 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) du 13 octobre 2017 est le suivant :

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur la manière dont la déclaration obligatoire des modes de production des denrées alimentaires qui diffèrent des normes suisses pourrait être renforcée.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. À son avis, le rapport montrera aussi dans quelle mesure un renforcement de l'obligation de déclarer serait compatible avec les engagements internationaux de la Suisse et pourrait créer des obstacles au commerce.

Dans ses réponses aux motions 19.3200 Munz *Obligation de déclarer les peaux de reptiles* et 19.3390 Trede *Laine de mérinos soumis à la pratique du « mulesing »*. *Obligation de déclaration*, le Conseil fédéral a indiqué que les points soulevés seraient également traités dans ce rapport.

2 Contexte

2.1 15.3832 Motion Aebischer

La motion Aebischer (15.3832) voulait charger le Conseil fédéral de décréter une interdiction d'importer des produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements, en tenant compte des engagements internationaux en la matière. Alors que le Conseil national l'a adoptée par 97 voix contre 77 et 17 absentions, le Conseil des États l'a rejetée par 37 voix contre 4 et 1 abstention, tout en adoptant le postulat 17.3967 de la CSEC-E.

Selon Brigitte Häberli-Koller, rapporteuse au Conseil des États, la majorité de la CSEC-E s'est montrée sensible aux arguments de la motion Aebischer en matière de protection des animaux et les membres ont souligné que l'importation de produits fabriqués selon des méthodes non conformes à la législation suisse sur la protection des animaux doit être réglementée en détail. La CSEC-E estime cependant que la motion ne tient pas compte des méthodes de production et des différents domaines d'utilisation des produits contenant des composants d'origine animale. En outre, il manque une définition de ce qu'il faut entendre par produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements. La CSEC-E estime toutefois qu'il est nécessaire d'agir, notamment en ce qui concerne la déclaration obligatoire des méthodes de production des denrées alimentaires qui ne sont pas conformes aux normes suisses. Elle a donc décidé de demander au Conseil des États d'adopter un postulat qui oblige le Conseil fédéral à présenter un rapport correspondant (postulat 17.3967). Le Conseil des États a répondu à cette demande par sa décision du 29 novembre 2017.

2.2 Autres interventions politiques

La déclaration des méthodes de production des denrées alimentaires a déjà fait l'objet de plusieurs interventions politiques¹ et ce n'est donc pas une revendication nouvelle. Le Conseil fédéral et le Parlement y ont réagi comme suit dans la pratique constante :

- Il est important d'informer les consommateurs de manière transparente.
- Les déclarations positives volontaires doivent être possibles : il faudrait pouvoir indiquer qu'un produit suisse a été fabriqué selon des méthodes de production suisses particulièrement strictes, notamment au regard de l'écologie ou de la protection des animaux, même si cela va de soi pour les produits fabriqués en Suisse.

¹ Exemples : 02.439 initiative parlementaire Ehrler Melchior « Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales », 08.3154 motion Reimann Lukas « Obligation de déclarer la viande d'animaux abattus rituellement », 13.449 initiative parlementaire Rusconi « Déclaration de détention des animaux de rente et de production pour la viande et le poisson importés », 14.3506 motion Röstli Albert « Denrées alimentaires. Chances égales pour la production indigène et l'importation », 14.3669 postulat de la CSEC-N « Étendre la déclaration positive volontaire aux produits alimentaires étrangers », 15.499 initiative parlementaire Buttet Yannick « Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement ».

- Introduire une déclaration obligatoire pour les produits étrangers obtenus en utilisant des méthodes de production interdites en Suisse et non conformes à la législation suisse sur la protection des animaux ne serait pas compatible avec les engagements internationaux de la Suisse, car cela ne tiendrait pas compte des circonstances pour chaque cas et serait donc discriminatoire à l'égard des produits étrangers.
- Il n'existe pas de définition reconnue au niveau international de ce que sont les mauvais traitements infligés aux animaux pour fabriquer des produits. S'appuyer sur des valeurs suisses comme référence pourrait être considéré comme discriminatoire par les autres pays.

2.3 Bilan intermédiaire

Ce rapport se fonde sur le postulat 17.3967 de la CSEC-E, qui découle lui-même de la motion Aebischer 15.3832, qui demandait d'interdire l'importation de produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements. Le Conseil des États a cependant estimé que la demande d'interdire l'importation de ces produits allait trop loin, notamment car il n'existe pas de consensus au niveau international concernant la définition de ces mauvais traitements. Il identifie toutefois qu'il faut agir en ce qui concerne la déclaration des méthodes de production de denrées alimentaires qui ne sont pas conformes aux normes suisses. D'autres interventions politiques avaient déjà un contenu similaire. Le Conseil des États a donc chargé le Conseil fédéral de rédiger le présent rapport.

3 Cadre juridique

3.1 Dispositions concernant la déclaration dans les différents actes

Dans la Constitution, la déclaration des denrées alimentaires est régie en particulier par les art. 97 (Protection des consommateurs et des consommatrices), 104 (Agriculture), 104a (Sécurité alimentaire) et 118 (Protection de la santé). Les actes suivants s'appuient sur ces bases :

- la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA ; RS 455)
- la loi sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0)
- la loi sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1)
- la loi sur l'information des consommatrices et consommateurs (LIC ; RS 944.0)
- la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91)

Les dispositions légales ci-dessous sont pertinentes pour les déclarations obligatoires (voir tableau dans l'annexe):

Art. 14 LPA

Cette disposition donne notamment au Conseil fédéral le pouvoir de soumettre l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale à certaines conditions pour des raisons relevant de la protection des animaux. Il pourrait par ex. s'agir d'un produit pouvant être importé seulement s'il est ensuite déclaré, lors de sa mise sur le marché, d'une manière qui sert la protection des animaux. L'art. 14 LPA couvrirait ainsi tout du moins la déclaration obligatoire des produits provenant d'animaux ayant subi de mauvais traitements selon les normes suisses. Dans le cas de produits fabriqués à l'étranger selon des méthodes de production qui s'écartent peu de la réglementation suisse, la proportionnalité d'une déclaration obligatoire pourrait être remise en question.

Art. 13 LDAI

L'art. 13 LDAI permet au Conseil fédéral de prescrire d'autres indications en plus des indications obligatoires requises en vertu de l'art. 12, al. 1, LDAI. Toutefois, ces indications doivent servir l'un des objectifs définis à l'art. 1 LDAI (sécurité alimentaire, hygiène, protection contre les tromperies, information des consommateurs). Les principaux buts à atteindre avec la déclaration des méthodes de production des denrées alimentaires sont la protection contre les tromperies (art. 1, let. c, LDAI) et la mise à la disposition des consommateurs des informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires et d'objets usuels (art. 1, let. d, LDAI). Contrairement à l'art. 18 LAgr, cette disposition n'a

pas pour objectif de préserver la compétitivité des produits suisses, mais seulement de fournir aux consommateurs une information transparente.

Art. 14 LAgr

Conformément à l'art. 14, al. 1, LAgr, le Conseil fédéral peut, pour garantir la crédibilité des désignations et pour promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, édicter des dispositions sur la désignation des produits. Il s'agit, par exemple, de dispositions sur l'étiquetage pour les produits agricoles élaborés selon un mode de production particulier ou bien élaborés sans recours à des modes de production déterminés. Le point central est que les art. 14-16a LAgr ne réglementent que l'étiquetage *volontaire*.

Art. 16a LAgr

Selon cette disposition, il faut pouvoir mettre en avant les denrées alimentaires produites selon des critères plus stricts que d'autres denrées similaires. Cela s'applique aux denrées alimentaires produites en Suisse et à celles importées. Selon la législation alimentaire, sont interdites les indications suggérant que la denrée alimentaire possède des propriétés particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques ou doivent les posséder car la législation suisse l'exige. Si de telles indications figurent sur un produit, il semble avoir une valeur particulière qu'il n'a pourtant pas lorsque comparé à des produits similaires. L'art. 12, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU ; RS 817.02) admet toutefois les indications dans certains cas : lorsque il est fait mention de prescriptions s'appliquant à une catégorie de denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne la production respectueuse de l'environnement, la conformité de la détention animale aux besoins de l'espèce ou la sécurité des denrées alimentaires (par ex. « En Suisse, les veaux à l'engrais sont gardés en stabulation libre avec litière ») ou lorsqu'il est fait mention des propriétés caractérisant les produits d'une certaine catégorie de denrées alimentaires (par ex. « Fromage fabriqué avec du lait de vaches qui ont régulièrement la possibilité de se mouvoir librement »). Cela permet par ex. de distinguer les produits étrangers concurrents qui n'ont pas été fabriqués selon les mêmes exigences de production. Comme mentionné à l'art. 14 LAgr ci-dessus, les déclarations selon l'art. 16a LAgr sont *volontaires*.

Art. 18 LAgr

L'art. 18 LAgr a été formulé suite aux débats parlementaires sur la politique agricole en 2002 (PA 2002, RO 1998 3003). Il confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions relatives à la déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse, de relever les droits de douane de ces produits ou d'en interdire l'importation. Cela couvre les modes de production qui ne sont pas conformes à la protection de la vie ou de la santé des êtres humains, des animaux ou des végétaux, ou à la protection de l'environnement. Son but est d'une part d'informer les consommateurs des exigences légales plus strictes en Suisse que dans certains autres pays, et d'autre part d'améliorer la compétitivité des produits suisses (BO 1997 CN 2021s). Contrairement à l'art. 16a LAgr, qui permet aux producteurs suisses et étrangers d'indiquer volontairement que leurs produits sont conformes aux exigences légales, l'art. 18 LAgr stipule qu'il *faut*, le cas échéant, déclarer les produits importés qui ne sont pas conformes aux exigences suisses. Cet article ne concerne de fait que les produits étrangers importés : il faut donc veiller à ce que sa mise en œuvre ne viole pas les engagements internationaux de la Suisse. Cela inclut notamment les engagements pris auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le Conseil fédéral s'est donc abstenu jusqu'ici d'augmenter les droits de douane ou d'interdire les importations sur la base de cette disposition.

L'ordonnance du 26 novembre 2003 relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse (OAgrD ; RS 916.51) prévoit toutefois que les emballages de denrées alimentaires importées contenant de la viande produite avec des stimulateurs de performance hormonaux et non hormonaux tels que des antibiotiques, ou de la viande de lapin domestique ou des œufs issus d'un mode d'élevage qui ne répond pas aux exigences fixées dans l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn ; RS 455.1), doivent porter l'une des mentions spécifiques suivantes:

1. la viande ainsi que les préparations de viande et les produits à base de viande doivent porter la mention « Peut avoir été produit(e) avec des stimulateurs de performance hormonaux » et

- « Peut avoir été produit(e) avec des stimulateurs de performance non hormonaux, tels que les antibiotiques » ;
2. la viande ainsi que les préparations de viande et les produits à base de viande de lapins domestiques doivent porter la mention « Issu d'un mode d'élevage non admis en Suisse » ;
 3. les œufs et les préparations aux œufs doivent porter la mention « Élevage en batteries non admis en Suisse ».

Pour des raisons de proportionnalité et d'efficacité des contrôles, le Conseil fédéral a jusqu'ici limité la déclaration obligatoire prévue à l'art. 18 LAgr aux méthodes de production susmentionnées. L'art. 18 LAgr constitue la base juridique pour d'autres déclarations obligatoires si, en plus du besoin d'information des consommateurs, la concurrence loyale et la transparence sur les méthodes de production utilisées en Suisse et à l'étranger sont au centre des préoccupations (chances égales pour la concurrence).

Art. 2 ss LIC

La LIC fixe que les caractéristiques essentielles des biens mis en vente ou dont l'usage est proposé à des tiers doivent être indiquées (art. 2, al. 1, LIC). Les organisations concernées, représentant l'économie et les consommateurs, conviennent des biens pour lesquels des indications doivent être fournies et du mode de déclaration (art. 3 LIC). Si aucune entente n'est intervenue en temps utile, le Conseil fédéral peut fixer la forme et le contenu de la déclaration par voie d'ordonnance (art. 4 LIC). L'information transparente des consommateurs est au centre de la LIC. Il s'agit d'informations sur les caractéristiques essentielles d'un produit. La provenance et les procédés de fabrication spéciaux en font aussi partie.²

Art. 17 LGG

Afin de garantir le libre choix des consommateurs et d'empêcher la fraude sur les produits, la LGG prévoit que quiconque met en circulation des organismes génétiquement modifiés est tenu de les désigner comme tels. Seule exception : pour que la présence de traces d'organismes génétiquement modifiés puisse être réputée involontaire, la personne soumise à l'obligation de désigner doit prouver qu'elle a procédé soigneusement au contrôle et au recensement des flux des produits. Les prescriptions en matière d'étiquetage pour les organismes génétiquement modifiés figurent aussi dans la législation alimentaire, la législation sur les médicaments et la législation agricole.

3.2 Labels de droit privé

En Suisse, il existe un grand nombre de labels de droit privé (par ex. dans les domaines de la protection des animaux³, des méthodes de production⁴, de la production durable⁵ et des normes sociales⁶). Bien que ces labels soient de droit privé, le droit alimentaire exige que les informations fournies correspondent aux faits et n'induisent pas les consommateurs en erreur (art. 18 LDAI en lien avec l'art. 12 ODAIOUs). Les produits concernés sont contrôlés par les autorités cantonales d'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. Pour les produits certifiés, les contrôles effectués par des organismes de certification privés peuvent faciliter les contrôles officiels.

3.3 Bilan intermédiaire

La Constitution et les lois en vigueur permettent déjà au Conseil fédéral d'étendre la déclaration obligatoire aux méthodes de production de denrées alimentaires qui ne sont pas conformes aux normes suisses. Les bases légales permettent aussi la déclaration volontaire du respect des exigences suisses particulièrement strictes concernant les méthodes de production pour les denrées alimentaires. La

² voir MESSAGE à l'appui d'une loi fédérale visant à améliorer l'information des consommateurs et d'une loi fédérale modifiant le code des obligations (De la formation des obligations) du 7 mai 1986, FF 1986 II 372.

³ par ex. KAGfreiland, Naturafarm, Natura-Beef (certificat vache mère suisse), Bœuf de pâturage (bio), Bourgeon ; IP-SUISSE/Terrasuisse, AgriNatura, Nature Suisse.

⁴ par ex. AquaGAP, Bio Natura Plus, BioTrend, Naturaplan, Natur pur, Migros Bio, IP-SUISSE, BioSuisse, Demeter, Delinat.

⁵ par ex. UTZ certified, Max Havelaar Fair trade, MSC.

⁶ par ex. Max Havelaar, Rainforest Alliance, fair for life.

condition préalable est que les informations fournies doivent correspondre aux faits et ne pas induire le consommateur en erreur (voir le chapitre 6). Il n'est donc pas nécessaire de formuler de nouvelles dispositions au niveau législatif pour améliorer l'information des consommateurs comme demandé dans le postulat.

4 Engagements internationaux de la Suisse

4.1 Droit de l'OMC

Les obligations de déclarer sont soumises aux exigences de non-discrimination du droit de l'OMC, conformément à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT ; RS 0.632.21) et à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC, RS 0.632.20 annexe 1A.6). Les membres de l'OMC ne doivent pas réserver aux produits étrangers un traitement moins favorable qu'aux produits nationaux similaires. Soumettre les produits à un traitement différent en fonction des procédés et méthodes de production (PMP), qui ne se répercutent pas sur les caractéristiques physiques des produits (par ex. condition de détention des animaux pour la viande importée), constituerait un non-respect des engagements de la Suisse.

L'art. XX GATT prévoit plusieurs exceptions qui peuvent justifier le non-respect des prescriptions de l'accord dans des cas particuliers. La let. a fait référence aux mesures de protection de la moralité publique, la let. b à la protection de la vie ou de la santé des animaux. Dans le contexte de l'interdiction de l'UE de l'importation et du commerce de produits dérivés du phoque, l'Organe d'appel de l'OMC a certes émis des réserves quant à la méthode de mise à mort des animaux – composante possible de la moralité publique – et reconnu par conséquent qu'une restriction au commerce pourrait se justifier. Toutefois, la dérogation accordée par l'UE pour les importations de phoques chassés par les Inuits du Groenland ne remplissait pas les conditions prévues par le chapeau de l'art. XX GATT en matière d'interdiction de discrimination. La décision de l'organe d'appel de l'OMC, qui est propre à chaque cas, ne permet pas de conclure que les restrictions au commerce qui se justifient par la protection de la moralité publique sont généralement conformes au droit. Cette décision montre également qu'outre l'objectif, la manière dont une mesure est mise en œuvre est pertinente au regard du droit commercial.

L'art. XX GATT définit un niveau de justification élevé. De telles mesures doivent viser un objectif légitime en matière de réglementation et être nécessaires pour atteindre cet objectif. Cela signifie que pour atteindre l'objectif politique visé, il ne doit pas être possible de prendre de mesure moins restrictive pour le commerce. De plus, les dérogations ne doivent pas constituer une discrimination arbitraire ou injustifiée ni une restriction déguisée au commerce international. En étendant la déclaration obligatoire aux denrées alimentaires qui ne sont pas conformes aux règles de fabrication suisses, la Suisse pourrait par exemple être accusée de favoriser les produits suisses ou d'appliquer les normes nationales en dehors de son territoire et de discriminer ainsi les produits importés.

L'extension de la déclaration obligatoire à d'autres denrées alimentaires non conformes à la réglementation suisse en matière de fabrication pourrait aussi soulever des questions concernant l'accord OTC. Selon cet accord, une telle interdiction ne devrait pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce international ni être plus restrictive qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime d'intérêt public (art. 2.2). Selon l'accord OTC, les intérêts publics envisageables sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement (art. 2.2). Les normes internationales doivent aussi être prises en compte dans la mesure du possible (art. 2.4) ; lorsqu'elles ne sont pas appliquées, il faut pouvoir le justifier (art. 2.5). Il stipule également que les règlements techniques équivalents des autres membres doivent être envisagés de manière positive, à condition qu'ils remplissent l'objectif politique du pays importateur (art. 2.7). Lorsque des normes sont élaborées, l'annexe 3 de l'accord OTC et la décision du comité OTC (13 novembre 2000) stipulent que le processus doit répondre à diverses exigences telles que la transparence, l'ouverture et la participation de toutes les parties prenantes nationales et internationales intéressées par le processus. Pour les déclarations obligatoires directement liées à la sécurité des aliments, l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS, RS 0.632.20 Annexe 1A.4.) s'applique aussi.

4.2 Accords bilatéraux avec l'UE

L'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange, ALE) interdit que de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation ou mesures d'effet équivalent soient introduites dans son champ d'application (art. 13, al. 1, ALE). Si des obligations de déclaration supplémentaires étaient requises pour certaines importations fabriquées selon une méthode qui s'écarte des standards suisses, l'Union européenne (UE) pourrait considérer que c'est discriminatoire pour ses fabricants. Certes, l'art. 20 ALE stipule que l'accord ne fait pas obstacle aux mesures « 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 » ; cependant, même si l'exigence contraignante d'un intérêt public prépondérant était remplie, il faudrait en plus prouver, pour justifier ces mesures, qu'elles sont conformes au principe de la proportionnalité, c'est-à-dire à la fois appropriées et nécessaires pour protéger l'intérêt public visé. En outre, ces mesures ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée au commerce. À cet égard, l'art. 20 ALE a une formulation analogue à celle de l'art. XX GATT. Les considérations relatives au droit de l'OMC concernent donc aussi l'ALE.

En outre, si la Suisse et l'UE concluaient un accord relatif aux denrées alimentaires qui couvre aussi leur étiquetage, ces obligations de déclarer pourraient constituer une entrave au commerce et s'avérer problématiques.

4.3 Accords avec d'autres partenaires

Les 28 accords de libre-échange que la Suisse a conclus avec 38 partenaires hors de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) comprennent des engagements d'accès au marché pour différents biens, y compris les denrées alimentaires. Ils sont aussi fondés sur les dispositions pertinentes du droit de l'OMC, de sorte que les considérations ci-dessus concernant le droit de l'OMC doivent également être prises en compte. Le principe de non-discrimination inscrit dans les accords de libre-échange, en particulier, est important en lien avec l'élargissement de l'obligation de déclarer aux produits pour lesquels la méthode de production n'est pas conforme aux exigences suisses. Un tel élargissement pourrait donc conduire à des litiges commerciaux dans le cadre de ces accords de libre-échange. Dans le cadre des négociations sur de nouveaux accords de libre-échange, la Suisse propose à ses partenaires d'engager un dialogue bilatéral sur une agriculture et des systèmes alimentaires durables. Les questions relatives à la déclaration des méthodes de production pourront aussi être abordées dans ce contexte. Ces nouvelles dispositions apportent ainsi une contribution supplémentaire à la mise en œuvre de l'art. 104a sur la sécurité alimentaire, qui a été inscrit dans la Constitution en 2017.

4.4 Bilan intermédiaire

Les engagements internationaux de la Suisse permettent en principe l'introduction de nouvelles déclarations obligatoires. Toutefois, il n'est pas possible d'évaluer de manière globale si celles-ci résisteraient à l'interdiction de discrimination et au principe de proportionnalité. Il serait plus adapté d'examiner la situation au cas par cas, en tenant compte du contexte dans son ensemble.

5 Application des déclarations obligatoires

5.1 Application des déclarations obligatoires existantes

Les cantons sont en charge de l'application du droit de la protection des animaux, sauf disposition contraire. En général, les cantons ont transmis la responsabilité de l'application aux vétérinaires cantonaux. Jusqu'à présent, l'application de la réglementation sur l'étiquetage des denrées alimentaires ne faisait pas partie de leurs attributions.

En Suisse, la responsabilité de l'application des déclarations obligatoires prévues par le droit alimentaire incombe aux chimistes cantonaux. Selon la législation alimentaire, les exigences en matière d'étiquetage des denrées alimentaires doivent être remplies seulement au moment de leur remise aux

consommateurs : il n'y a pas de contrôle de l'étiquetage à la frontière. Les informations qui accompagnent une denrée alimentaire qui n'est pas encore étiquetée de façon conforme doivent permettre d'étiqueter les denrées alimentaires produites à partir de celle-ci conformément à la loi avant que le produit final ne soit vendu au consommateur. Quiconque met des denrées alimentaires sur le marché doit être en mesure de prouver, au cas par cas, qu'il ou elle a vérifié si la déclaration utilisée est exacte et non trompeuse (ou si aucune déclaration n'est requise). Si les autorités d'exécution cantonales estiment que la déclaration utilisée n'est pas correcte, le fardeau de la preuve leur incombe.

Le contrôle des dispositions concernant la déclaration des produits agricoles (déclarations obligatoires selon l'art. 18 LAgr) repose dans plusieurs domaines d'une part sur un système de certification et, d'autre part, sur les autorités cantonales chargées du contrôle des denrées alimentaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'interdiction de la tromperie prévue par le droit alimentaire. Afin de pouvoir vérifier l'exactitude des informations, la traçabilité des lots de marchandises importés joue un rôle central. Comme les autorités suisses ne peuvent pas vérifier à l'étranger que les exigences de production suisses sont respectées, certains de ces contrôles sont effectués par des organismes de certification privés ayant des succursales en Suisse et à l'étranger. Les importateurs de viande de lapin en provenance de pays qui ne figurent pas sur la liste de l'art. 7 OAgrD, par exemple, reçoivent de l'Office fédéral de l'agriculture une décision relative à la reconnaissance de l'équivalence de la production seulement s'ils peuvent prouver - avec des certificats d'organismes de certification - que les méthodes d'élevage sont conformes à l'ordonnance sur la protection des animaux.

Dans le domaine de la LIC, le Conseil fédéral est responsable de l'exécution. Il peut faire appel aux associations économiques et aux organisations concernées (art. 13 LIC).

L'application de la LGG relève de la responsabilité de la Confédération. Différents services fédéraux sont impliqués, à savoir l'Office fédéral de l'environnement, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, l'Office fédéral de l'agriculture, Agroscope et Swissmedic.

5.2 Défis en cas d'élargissement des obligations de déclaration

5.2.1 Instruments pour l'exécution des différentes bases légales

Les obligations de déclarer supplémentaires sont toujours synonymes de nouveaux défis pour les services en charge de l'exécution. Ceux-ci se fondent sur les dispositions d'exécution de la loi sur laquelle repose la déclaration obligatoire. La question se pose donc de savoir si les instruments prévus par ces lois et les ressources existantes permettront encore aux autorités de contrôle de vérifier la mise en œuvre de nouvelles déclarations obligatoires. En effet, un élargissement des obligations de déclarer est également associé à une augmentation du volume des produits à contrôler. Lorsque des déclarations obligatoires existent, il faut vérifier pour chaque produit qui n'a pas été déclaré que c'est à raison qu'il ne l'a pas été. Les moyens et instruments nécessaires doivent être disponibles pour ces vérifications. S'il n'est pas possible d'assurer la mise en œuvre d'une obligation de déclarer, cela nuit à la crédibilité. Sans crédibilité, les efforts consentis pour mettre en œuvre les nouvelles déclarations obligatoires sont difficiles à justifier.

Instruments pour l'application des obligations de déclarer dans les différents domaines :

Loi fédérale sur la protection des animaux : Pour des raisons de protection des animaux, le Conseil fédéral peut définir des exigences concernant l'importation, le transit ou l'exportation d'animaux et de produits d'origine animal, voire les restreindre ou les interdire. La loi ne fixe aucune exigence spécifique concernant la déclaration des produits et leur contrôle. S'il fallait inscrire de nouvelles obligation de déclarer dans la législation sur la protection des animaux, la loi devrait être modifiée en conséquence.

Loi sur les denrées alimentaires : L'exécution se fonde sur les principes énoncés au point 5.1. La loi sur les denrées alimentaires comprend de nombreux instruments qui facilitent la mise en œuvre des obligations de déclarer (devoir d'autocontrôle selon l'art. 26 LDAI, devoir d'assistance et obligation de renseigner selon l'art. 29 LDAI, etc.). Selon le devoir d'autocontrôle, quiconque fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou fait transiter des denrées alimentaires ou des objets usuels doit veiller à ce que les exigences fixées par la loi soient respectées. Pour les

importateurs de denrées alimentaires, cela impliquerait des coûts considérables lors de l'approvisionnement. De plus, il serait difficile pour les services en charge de l'exécution de vérifier si les documents présentés sont bien véridiques. Il n'est donc pas certain que les instruments qui existent déjà dans la législation alimentaire puissent garantir la crédibilité nécessaire.

Loi sur l'agriculture : La loi sur l'agriculture comprend aussi de nombreux instruments visant à garantir la mise en œuvre des exigences en matière de déclaration. Ces instruments couvrent les besoins actuels, mais si des obligations de déclarer devaient être ajoutées, il faudrait étudier comment continuer de garantir l'application de la loi. Il faudrait mettre en place des systèmes de certification supplémentaires, notamment pour vérifier la conformité dans les pays de provenance. Chaque nouvelle déclaration obligatoire entraînerait donc un effort supplémentaire pour le gouvernement fédéral. De telles exigences en matière de déclaration augmenteraient la transparence pour les consommateurs au point de vente, mais elles entraîneraient un important surcroît de travail administratif tout au long de la chaîne de création de valeur et pour les autorités chargées de l'exécution. Cela pourrait entraîner une augmentation du prix des denrées alimentaires importées.

Loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs : Dans le cas de nouvelles déclarations obligatoires basées sur la LIC, les autorités fédérales seraient en charge du contrôle. Actuellement, des déclarations obligatoires existent dans les domaines du bois et des produits en bois, ainsi que des fourrures et des produits de la pelleterie. Les organes d'exécution se trouvent aujourd'hui déjà aux limites de leurs ressources dans ces domaines.

Pour tous les domaines mentionnés plus haut, un contrôle tout au long de la chaîne de création de valeur des denrées alimentaires fortement transformées ou composées serait extrêmement coûteux. La déclaration obligatoire pour les autres méthodes de production devrait donc être limitée aux aliments peu transformés ou non composés, comme c'est le cas dans l'OAgrD. Le droit en vigueur n'exige pas d'indiquer si les œufs utilisés pour la fabrication de pâtes qui sont importées en Suisse proviennent ou non d'un élevage en batterie. La déclaration obligatoire selon l'OAgrD se limite donc aux œufs et à certaines préparations à base d'œufs (voir art. 4 OAgrD).

Loi sur le génie génétique : L'exécution serait régie par les lois concernées. Il faudrait clarifier au cas par cas les effets de l'introduction d'une nouvelle obligation de déclarer.

5.2.2 Problématique des ressources

Pour que les nouvelles obligations de déclarer soient appliquées de façon crédible, il faut disposer des ressources humaines et financières nécessaires. À l'heure actuelle, la Confédération et les cantons disposent à peine des ressources suffisantes pour remplir le mandat de base qui leur est conféré par les diverses lois susmentionnées. Les mandats supplémentaires demandant plus de ressources, comme le contrôle et l'application de nouvelles déclarations obligatoires requièrent une augmentation des ressources existantes (mise en place de nouveaux systèmes de contrôle, etc.). De plus, si les possibilités offertes par la numérisation peuvent être mises à profit dans ce domaine pour améliorer les processus, leur mise en place et leur optimisation impliquent aussi des ressources nouvelles, qui ne sont actuellement pas disponibles.

5.2.3 Lien avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

Selon l'art. 4 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51), les prescriptions techniques sont 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 alimentaire, il s'agit de l'UE. Les dérogations à ce principe 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. Si de nouvelles obligations de déclarer sont introduites, cela implique aussi qu'elles soient exclues du principe du Cassis de Dijon, conformément aux art. 16a ss LETC. Dans le cas contraire, les denrées alimentaires étiquetées conformément aux prescriptions d'un pays membre de l'UE ou de l'EEE pourraient continuer d'être commercialisées en Suisse sans tenir compte des nouvelles déclarations obligatoires.

5.3 Renversement du fardeau de la preuve

Lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit administratif, dont font partie, entre autres, le droit sur la protection des animaux, le droit alimentaire et le droit agricole, le principe inquisitoire s'applique. Ainsi, les autorités administratives et les tribunaux sont tenus de veiller d'office à clarifier de manière correcte et complète les faits pertinents à l'affaire (cf. art. 12 de la loi fédérale sur la procédure administrative, PA, RS 172.021).

Le devoir d'éclaircir les faits englobe le fardeau de la preuve, c'est-à-dire l'obligation de prouver les faits allégués. Cette obligation incombe en principe à l'autorité. Les parties sont cependant tenues de collaborer (art. 13 et 52, al. 1, PA).

Le principe inquisitoire et le devoir de collaboration ne modifient par contre en rien les règles applicables au fardeau de la preuve. Selon ces règles, c'est en principe la partie qui n'apporte pas la preuve du fait allégué pour en déduire son droit qui assume les conséquences de l'absence de preuve (art. 8 du Code civil suisse du 10.12.1907, RS 210). Lorsqu'une autorité d'exécution veut contester un produit qui n'a pas, à tort selon elle, été muni d'une déclaration, c'est à elle qu'il incombe d'en apporter la preuve. Il est cependant difficile de prouver qu'une denrée alimentaire importée a été produite selon des méthodes de production qui ne sont pas conformes au droit suisse.

Si la loi prévoyait dans ces domaines un renversement du fardeau de la preuve, il n'incomberait plus aux autorités de prouver que c'est à tort que le produit n'a pas été déclaré, mais aux acteurs du marché d'apporter la preuve que c'est à raison qu'il ne l'a pas été. Sans cette preuve, le produit devrait porter la mention qu'il n'est pas conforme aux normes suisses.

Un système de déclaration tel que celui prévu aux art. 6 ss de l'OAgrD serait utile. Selon ces dispositions, les produits mentionnés dans l'ordonnance issus d'un mode de production interdit en Suisse doivent être déclarés en conséquence lors de la remise aux consommateurs. Cette obligation de déclarer ne s'applique pas à celui qui peut apporter la preuve que les produits ont été obtenus en utilisant un mode de production qui n'est pas interdit en Suisse (art. 3, al. 3 OAgrD). Pour faciliter l'apport de la preuve, l'OFAG a publié une liste des pays qui, comme la Suisse, interdisent la méthode de fabrication en question.

Aujourd'hui, les lois mentionnées sous le ch. 5.2 ne prévoient pas explicitement le renversement du fardeau de la preuve. Le Conseil fédéral estime qu'une telle approche devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Toutefois, en cas d'introduction du renversement du fardeau de la preuve, il faudrait aussi examiner si le principe de proportionnalité est encore garanti si la non-déclaration des méthodes de production abroge les maximes de l'État de droit comme le principe inquisitoire (art. 12, PA) et le fardeau de la preuve (art. 8, CC). Il ne faudrait donc s'écarter du principe inquisitoire et du fardeau de la preuve que dans des cas exceptionnels dûment motivés. En cas de renversement du fardeau de la preuve, il faudrait aussi tenir compte des éventuelles conséquences découlant du droit commercial, qui pourraient conduire, selon les modalités d'application, à l'obligation pour les importateurs de devoir fournir des preuves supplémentaires, ce qui discriminerait les produits étrangers. De plus, d'autres entraves au commerce seraient probables. Ces effets seraient en conflit avec les art. 2.1 et 2.2 de l'Accord OTC. Pour pouvoir réaliser une évaluation complète, il faudrait une analyse détaillée et complète du droit commercial au cas par cas pour les différentes mesures spécifiques.

5.4 Extension de l'obligation de déclarer la provenance des ingrédients

Comme indiqué plus haut, les autorités d'exécution arrivent à la limite de leurs possibilités lorsqu'il s'agit de vérifier les méthodes de production des denrées alimentaires importées. Si une nouvelle obligation de déclarer devait être introduite pour les aliments produits selon des méthodes qui s'écartent des modes de fabrication suisses et si le volume de denrées alimentaires à contrôler devait être important, presque toute denrée alimentaire non déclarée serait suspectée de violer la nouvelle obligation de déclarer. Face à ce danger se pose la question de savoir si de nouvelles dispositions sur la déclaration de la provenance des denrées alimentaires n'amélioreraient pas aussi la transparence, car les consommateurs savent que les dispositions suisses sur la fabrication des denrées alimentaires, notamment des produits d'origine animale, comptent parmi les plus sévères au monde. L'obligation d'informer sur la provenance des ingrédients des denrées alimentaires n'existe que dans quelques cas

seulement⁷. Une extension de cette obligation permettrait aux consommateurs de faire leurs achats en connaissance de cause. C'est le but défini à l'art. 1, let. d, LDAI. Mais, dans ce domaine aussi, les engagements internationaux de la Suisse et la LETC limiteraient cette possibilité, tout comme les ressources supplémentaires que la mise en œuvre d'une telle norme impliquerait.

5.5 Bilan intermédiaire

Les lois mentionnées sous le ch. 5.2, sur lesquelles pourraient se baser les nouvelles obligations de déclarer contiennent, certes, plusieurs instruments pour garantir l'application de ces dispositions. Il n'est cependant pas certain que ces instruments permettent d'assurer la crédibilité souhaitée des nouvelles déclarations moyennant une charge de travail proportionnée. Une autre question qui se pose est celle des ressources (cf. ch. 5.2.2 plus haut). Il est donc urgent de chercher d'autres instruments qui faciliteraient l'application des nouvelles dispositions sur la déclaration. L'autorité estime qu'il faudrait examiner dans ce contexte la question du renversement du fardeau de la preuve ou prévoir un système similaire à celui défini aux art. 6 ss OAgrD. En cas de renversement du fardeau de la preuve, il n'incomberait pas aux autorités de prouver que c'est à tort que le produit n'a pas été déclaré, mais aux acteurs du marché d'apporter la preuve que c'est à raison qu'il ne l'a pas été. Il faudrait clarifier au cas par cas de façon approfondie si un renversement du fardeau de la preuve résisterait au principe de proportionnalité et quelles en seraient les conséquences en droit commercial. Il faudrait examiner aussi si l'obligation de déclarer la provenance des ingrédients devrait être élargie. Si la provenance est connue, les consommateurs peuvent, sur la base de cette information, s'enquérir des conditions de production en vigueur dans le pays en question. Mais cette possibilité pourrait, elle aussi, être restreinte par les engagements internationaux de la Suisse et par la LETC.

6 Déclaration obligatoire *versus* déclaration volontaire

6.1 Déclaration volontaire comme alternative

La déclaration volontaire (cf. les art. 14 à 16a, LAgr) est une alternative à l'élargissement de l'obligation de déclarer. Elle peut servir à augmenter la transparence, d'une part, et être utilisée comme « déclaration positive », d'autre part, pour présenter les attributs du produit cités dans la déclaration lorsqu'ils représentent un avantage concurrentiel ou suscitent l'intérêt chez un groupe d'acheteurs déterminé. Les désignations « bio » ou « produit de montagne » sont des exemples de ces déclarations positives. Mais il est aussi permis d'utiliser des désignations pour attirer l'attention sur des exigences applicables en Suisse. Des mentions comme « la législation suisse interdit la détention prolongée des animaux à l'attache », par exemple, sont admises sur les denrées alimentaires.

La tendance observée sur le marché consistant à apposer, sur le produit, un label pour signifier que la denrée alimentaire a été produite en respectant certains critères de durabilité (Max Havelaar, MSC [« Marine Stewardship Council »], ASC [« Aquaculture Stewardship Council », etc.] ou UTZ Certified) va dans le même sens. Il faut cependant qu'un organe de certification ou qu'un service officiel de contrôle des denrées alimentaires vérifie que les directives de production de ces labels soient respectées (interdiction de la tromperie).

L'avantage de la déclaration volontaire par rapport à la déclaration obligatoire est que la première n'entre généralement pas en conflit avec les engagements internationaux de la Suisse en matière de droit commercial. Si la denrée alimentaire importée n'est soumise à aucune *obligation* de déclarer, elle ne s'expose à aucune entrave au commerce, et les risques de voir son prix augmenter ou sa diversité se restreindre n'existent plus, deux aspects qui pourraient intéresser les consommateurs.

Toutefois, les déclarations volontaires des méthodes de production des denrées alimentaires peuvent devenir problématiques vis-à-vis du droit de l'OMC si c'est l'État qui fixe les exigences à respecter pour pouvoir les utiliser. Si elle le faisait, la Suisse s'exposerait au reproche d'introduire une entrave technique déguisée au commerce. S'il en découle que les produits fabriqués sur le marché national sont

⁷ Cf. les art. 5, ODAIOU et 16 de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires, RS 817.022.16.

privilegiés par rapport aux produits importés, les autres pays pourraient y voir une discrimination (cf. par ex. DS381 : United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products). Ce reproche a été formulé de façon répétée à l'OMC généralement par les pays en développement en renvoyant à l'art. 13 de l'accord SPS.

6.2 Bilan intermédiaire

Que ce soit en termes de charge de travail pour effectuer les contrôles ou de risques de créer des entraves au commerce, les déclarations volontaires sont les moins problématiques, car les conditions d'utilisation de ces déclarations ne sont pas fixées par l'État. Mais dans ce cas aussi, les organes de contrôle doivent vérifier si les indications sont conformes à la vérité, en d'autres termes si le cahier des charges du label en question est respecté. Dans le cas de la déclaration volontaire, la transparence pour les consommateurs est cependant plus faible que dans le cas d'une déclaration obligatoire, car la méthode de fabrication n'est pas précisée sur les produits dépourvus de déclaration.

La vérification du respect d'une *obligation* de déclarer par l'organe de contrôle officiel est généralement plus compliquée que la vérification d'une déclaration volontaire. En effet, si l'autorité de contrôle découvre un produit importé dépourvu de déclarations, elle doit toujours se demander si c'est à raison qu'il ne porte pas de déclaration. Elle ne dispose pas d'informations de fond concernant le produit. Pour tout produit dépourvu de déclarations, il y a violation potentielle de l'obligation de déclarer.

7. Autres obligations de déclarer possibles

7.1 Obligations de déclarer dans d'autres pays

Le droit communautaire prévoit diverses obligations de déclarer relatives au processus de fabrication. Celles-ci s'appliquent à tous les États membres. Il y a, par exemple, les obligations de déclarer pour les aliments génétiquement modifiés (« Ce produit contient des organismes génétiquement modifiés » ou « Ce produit contient du [nom du ou des organismes] génétiquement modifié »)⁸, pour les œufs (le code du producteur sur la coquille identifiant le mode d'élevage, le pays d'origine et l'exploitation, et le mode d'élevage sur les emballages des œufs de catégorie A et lorsqu'ils sont vendus en vrac)⁹ ou la mention « emballé sous atmosphère modifiée » pour les denrées alimentaires dont la durée de conservation a été prolongée par l'utilisation de gaz d'emballage¹⁰. Les œufs importés dans l'UE en provenance de pays tiers doivent être marqués avec l'indication du pays d'origine et du mode d'élevage « norme non communautaire » s'il n'y a pas de garanties suffisantes quant au respect de la réglementation européenne. Bien que l'article 38 du règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires autorise les États membres à aller au-delà de la législation communautaire harmonisée, cela n'est possible que si la législation communautaire harmonisée laisse explicitement cette marge de manœuvre aux États membres. Le règlement (UE) n° 1169/2011 ne prévoit pas de possibilité pour les États membres d'adopter des obligations de déclarer pour fournir des informations sur les écarts par rapport aux normes de fabrication nationales.

Les recherches d'obligations de déclarer nationales du type de celles examinées ici ont été infructueuses. Toutefois, divers pays ont établi des interdictions de production nationales pour certaines méthodes de production (par exemple, pour l'abattage d'animaux sans étourdissement ou l'élevage de

⁸ Règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE, JO L 268 du 18.10.2003, p. 24.

⁹ Règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs, JO L 163 du 24.6.2008, p. 6.

¹⁰ Annexe III, ch. 1.1 du Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

grenouilles pour la production alimentaire). L'Inde a également adopté une interdiction d'importation pour le foie gras. Ces interdictions représentent une atteinte plus grave à la liberté économique que les obligations de déclarer. Si la Suisse impose une obligation de déclarer dans ces domaines, on peut au moins supposer que les méthodes de production en question sont incontestées même dans les pays où la production ou l'importation sont interdites.

Si les obligations de déclarer sont extrêmement rares, les réglementations nationales sur l'utilisation volontaire d'un label sont plus courantes. En Allemagne, par exemple, un label d'État pour le bien-être des animaux est en préparation. Le Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture, BMEL, est responsable de cette tâche. Dès que les exigences légales pour le label volontaire à trois degrés auront été créées, l'agriculture pourra commencer à convertir ses exploitations à l'élevage selon les critères du label de bien-être animal. Les conditions préalables comprennent la promulgation d'une loi et la création de conditions pour la promotion des agriculteurs participants.

7.2 Obligations de déclarer discutées au Parlement

Les propositions de déclaration ci-dessous concernent des domaines qui ont déjà été abordés au cours des discussions politiques sur la production durable de denrées alimentaires ou d'autres produits d'origine animale en lien avec la demande d'interdictions d'importation ou de nouvelles obligations de déclarer.

Étant donné que la déclaration des produits qui ne sont pas fabriqués selon les normes suisses est exigée non seulement pour les denrées alimentaires, mais aussi pour d'autres produits (articles en laine ou en cuir, bois tropicaux, etc.), ces derniers sont également pris en compte ici. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier les motions 19.3200 Munz « Obligation de déclarer les peaux de reptile » et 19.3390 Trede « Laine mérinos soumis à la pratique du mulesing. Obligation de déclaration ».

Objet	Description
Abattage sans étourdissement	<p>En Suisse, les vertébrés ne peuvent être abattus qu'après avoir été étourdis (art. 21, LPA en relation avec les art. 178 ss, OPAn). La seule exception à l'obligation d'étourdissement est l'abattage rituel des volailles.</p> <p>Dans l'UE et pour la viande qui y est importée de pays tiers, il existe aussi une obligation d'étourdissement avant l'abattage, mais elle ne s'applique pas aux abattages au moyen de méthodes prescrites par certains rites religieux.</p> <p>L'obligation de déclarer l'abattage sans étourdissement signifierait que la viande importée (viande bovine, ovine et de volaille) et la viande de volaille suisse seraient déclarées en conséquence.</p>
Foie gras	<p>Le foie gras est une spécialité culinaire obtenue à partir du foie d'oies ou de canards âgés de cinq à six mois. Les animaux sont nourris de force pendant les 21 à 28 derniers jours. Environ trois à quatre fois par jour, les animaux reçoivent une bouillie, du maïs et du saindoux directement dans l'estomac. Suite à ce nourrissage, les foies pèsent 1000 à 2000 grammes à l'abattage au lieu des 300 grammes habituels, et la teneur en graisse oscille entre 31 et 51 pour cent. Un foie hypertrophié peut exercer une pression sur les organes internes, rendre la respiration difficile et être douloureux. Le « procédé de gavage » lui-même, dans lequel les animaux sont nourris de force à l'aide de méthodes brutales, revêt une importance particulière surtout sur le plan de la protection des animaux. La production est interdite dans de nombreux pays, dont la Suisse (art. 20, let. e, OPAn).</p> <p>L'importation et la vente sont cependant autorisées dans les différents États membres de l'UE, par exemple. Si une obligation de déclarer était introduite, les consommateurs seraient en mesure de voir quel foie gras provient d'animaux gavés et lequel pas.</p>

Produits issus de porcs castrés sans anesthésie	Les porcelets mâles sont castrés afin que la viande qu'ils produisent n'ait pas d'odeur de verrat. Il n'existe pas de réglementation harmonisée à l'échelle européenne. Seuls la Suède et le Danemark disposent d'une prescription analogue qui exige que la castration des porcelets soit effectuée sous anesthésie. D'autres pays prescrivent l'administration d'analgésiques. D'autres pays, en revanche, abattent les animaux à temps, avant que leur viande ne développe une odeur de verrat. La castration des porcelets sans anesthésie est interdite en Suisse (art. 16, LPA).
Cuisses de grenouilles provenant d'animaux non étourdis	Toutes les espèces européennes d'amphibiens sont protégées, c'est pourquoi elles ne peuvent ni être prélevées dans la nature ni faire l'objet d'un commerce. Elles sont donc importées de pays extérieurs à l'UE. La plupart des grenouilles sont capturées dans la nature. Elles sont attrapées avec des filets, des hameçons et des lances, ce qui leur cause des blessures et des douleurs. À l'usine, les pattes des grenouilles sont généralement arrachées ou coupées sans étourdissement. Le reste de l'animal est éliminé vivant. Les grenouilles se vident de leur sang dans d'atroces souffrances jusqu'à ce que la mort survienne. Ces méthodes de mise à mort sont interdites en Suisse (art. 21, LPA en relation avec les art. 178 ss, OPAn).
Élevage industriel	Dans le cas des denrées alimentaires d'origine animale, il devrait être nécessaire d'indiquer si elles proviennent de l'élevage industriel. Dans le débat public, on entend souvent par « élevage industriel » un grand nombre d'animaux par exploitation (production de masse) associé à un faible niveau de bien-être et de protection des animaux. Cependant, il n'existe pas de définition officielle de « l'élevage industriel ».
Utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse	Certains produits phytosanitaires utilisés dans d'autres pays pour lutter contre des maladies ou des ravageurs des plantes ne sont pas autorisés en Suisse. Une obligation de déclarer pour utiliser ces produits phytosanitaires signifierait que les produits végétaux devraient être étiquetés en conséquence si des substances non autorisées en Suisse étaient utilisées dans leur production. Toutefois, l'autorisation d'un produit phytosanitaire dans ces pays ne signifie pas toujours que les préoccupations sanitaires ou environnementales y sont moins prononcées qu'en Suisse. Il est également possible que des conditions climatiques différentes prévalent dans ces pays ou que d'autres végétaux y soient cultivés. L'ordonnance relative à la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques qui font l'objet d'un commerce international (Ordonnance PIC, RS 814.82) pourrait servir de norme de référence pour les substances soumises à l'obligation de déclarer.
Alimentation des ruminants non conforme aux besoins de l'espèce	En particulier dans les parcs d'engraissement (lieux d'alimentation du bétail de boucherie, principalement des troupeaux de jeunes animaux), les bovins ne sont souvent pas nourris d'une manière adaptée à leur espèce. L'alimentation à haute valeur énergétique et peu structurée (teneur en céréales d'au moins 70 %), qui est administrée en particulier dans la phase finale d'engraissement, n'est pas conforme au principe de l'ordonnance suisse sur la protection des animaux, selon lequel l'alimentation doit répondre aux besoins des animaux (art. 3, al. 3, OPAn).
Laine des moutons traités par le procédé du mulesing (sans anesthésie)	Les moutons mérinos ont une laine extrêmement fine et de haute qualité. Grâce à une sélection qui a duré des siècles, il a été possible d'obtenir des moutons présentant des plis de peau supplémentaires et de produire ainsi plus de laine par mouton. Les moutons souffrent

	souvent de diarrhée lors du changement de nourriture. Par conséquent, la laine et la peau de la région anale sont souvent humides et mouillées. Cela favorise la ponte d'œufs des mouches et la pénétration des asticots dans la musculature. Pour cette raison, une grande partie des moutons mérinos sont aujourd'hui soumis à ce qu'on appelle le « mulesing ». Afin d'empêcher la ponte des œufs, les agneaux sont amputés, sans anesthésie, de lambeaux de peau, de sorte qu'une fois la blessure cicatrisée, aucune laine ne pousse plus dans le tissu cicatriciel. C'est extrêmement douloureux pour les animaux. En Suisse, les interventions causant des douleurs ne peuvent être pratiquées que sous anesthésie générale ou locale par une personne compétente (art. 16, LPA).
Produits en cuir de reptile obtenus en utilisant des méthodes de production cruelles	Le cuir exotique utilisé dans la fabrication de produits de luxe peut provenir de reptiles qui ont été élevés, transportés et tués de manière cruelle (écorchés vivants, par exemple). Les animaux capturés dans la nature comme les varans et les serpents géants sont particulièrement touchés. Une norme internationale de l'OIE ¹¹ sur la mise à mort respectueuse des reptiles est en vigueur depuis 2019. Cependant, il n'existe pas de normes internationales pour l'élevage des reptiles.
Plumaison des oiseaux à vif pour obtenir du duvet et des plumes	En Suisse et dans l'UE, la plumaison d'oies vivantes n'est pas autorisée, car elle cause de grandes souffrances aux animaux (art. 20, let. f, OPAn). Dans certains pays européens, cependant, des pratiques similaires à la plumaison vivante sont utilisées.

8 Critères pour l'introduction d'autres obligations de déclarer

Les autres obligations de déclarer ne devraient pas être introduites de manière ponctuelle et sans concept global, mais selon des critères uniformes. Comme fil rouge, les autorités devraient examiner les aspects suivants lors de l'évaluation d'une nouvelle demande de déclaration (liste non exhaustive) :

- a. **Des normes claires : peut-on définir clairement les comportements décriés qui justifient l'obligation de déclarer ? Existe-t-il un guide ou un consensus international ?**
 - Afin de pouvoir vérifier le respect d'une obligation de déclarer, il faut savoir si les exigences légales ont été violées. C'est facilement le cas, par exemple, des méthodes de production qui ne sont pas conformes aux normes suisses. Si seul le non-respect des exigences suisses est à l'origine d'une obligation de déclarer, d'autres critères énumérés ici pourraient poser problème (par exemple, la violation des obligations internationales de la Suisse, voir ci-dessous).
 - Il n'existe pas de normes internationalement reconnues pour les termes indéfinis tels que « équitable », « durable » ou « cruel envers les animaux ». Il faudrait d'abord les définir. Si cela se fait selon les normes nationales, des conflits avec les engagements internationaux de la Suisse sont prévisibles.
 - Des normes reconnues au niveau international (par exemple celles du Codex Alimentarius ou de l'OIE) faciliteraient l'introduction d'une nouvelle obligation de déclarer.
- b. **Proportionnalité : l'introduction d'une nouvelle obligation de déclarer respecte-t-elle le principe de proportionnalité ?**
 - Pour qu'une obligation de déclarer ne viole pas le principe de proportionnalité, elle doit être nécessaire et appropriée pour atteindre l'objectif souhaité.
 - De plus, une pesée des intérêts entre la finalité prévue et l'effort à fournir doit montrer que la réalisation de la finalité prévue justifie l'effort à fournir.
 - Dans ce contexte, il faut également tenir compte des inconvénients tels que les entraves au commerce ou les effets sur les prix à la consommation et la diversité des produits.

¹¹ Organisation mondiale de la santé animale, OIE.

L'objectif poursuivi par l'obligation de déclarer doit également peser plus lourd dans la balance que les entraves au commerce. Dans le cas de méthodes de mise à mort particulièrement douloureuses ou d'interventions sur les animaux sans anesthésie, il faut accorder plus d'importance à ce point.

- Enfin, la méthode de fabrication utilisée doit s'écarter de manière significative du droit suisse, faute de quoi l'introduction d'une obligation de déclarer n'est pas proportionnée.
- Les objectifs des nouvelles obligations de déclarer pour les produits qui ont été obtenus avec des méthodes de fabrication interdites en Suisse peuvent être :
 - De permettre aux consommateurs de faire leurs achats en connaissance de cause (voir également l'art. 1, let. d, LDAI et art. 2, LIC);
 - De restreindre l'utilisation de méthodes de production cruelles pour les animaux.
- Les obligations de déclarer inscrites dans une loi ne sont pas toujours le moyen approprié pour atteindre l'objectif visé. Les déclarations *volontaires* privées peuvent être plus efficaces. L'introduction d'une obligation de déclarer est particulièrement appropriée si un objectif (ici la transparence et la protection des animaux) ne peut être atteint avec une déclaration volontaire.

c. Conformité avec le droit international : l'obligation de déclarer viole-t-elle les engagements internationaux de la Suisse ?

- Le droit de l'OMC exige, entre autres, que les mesures publiques soient non discriminatoires et proportionnées.
- Les obligations de déclarer qui favorisent la vente de produits nationaux par rapport aux produits importés peuvent être considérées comme discriminatoires par d'autres États.
- Si une obligation de déclarer est fondée sur une violation des normes morales suisses, cela peut également être considéré comme discriminatoire au regard du droit de l'OMC. Pour qu'une obligation de déclarer ne conduise pas à de tels problèmes, elle doit être basée sur des critères sur lesquels il existe un consensus international (par exemple, il n'y a pas de consensus sur la « cruauté envers les animaux » ; cependant, depuis 2019, des recommandations sur l'abattage des reptiles ont été adoptées par l'Organisation mondiale de la santé animale [OIE]).
- Les principes du droit de l'OMC s'appliquent généralement aussi aux autres accords bilatéraux et multilatéraux de la Suisse.

d. Applicabilité : l'application et le contrôle peuvent-ils être conçus de manière à ce que la déclaration soit crédible ?

- Si une obligation de déclarer ne peut pas être vérifiée par les autorités de contrôle, sa crédibilité en souffre.
- Si le respect de l'obligation de déclarer ne peut être vérifié, l'effort requis pour la faire respecter n'est pas proportionné à la finalité recherchée. Par conséquent, une telle obligation de déclarer ne peut être justifiée. À cet égard, le volume du marché ou le nombre de produits à contrôler est également pertinent. Toutefois, le renversement du fardeau de la preuve (voir point 5.3) pourrait remédier à cette situation.

9 Évaluation des propositions de nouvelles obligations de déclarer

Les propositions de déclaration décrites au point 7.2 ont fait l'objet d'un examen préliminaire sur la base des critères énoncés au point 8. Dans cinq des dix nouvelles obligations de déclarer proposées à la discussion, l'examen initial a donné un résultat négatif. Ce sont celles-ci :

- abattage sans étourdissement (l'application est difficile car aucune méthode analytique n'est disponible, manque de traçabilité, difficulté d'apporter la preuve dans le cas des denrées alimentaires composées, les autres États qui autorisent l'abattage sans étourdissement pourraient invoquer une violation de l'interdiction de discrimination de l'OMC),

- alimentation des ruminants non conforme aux besoins de l'espèce (ce qui est « conforme aux besoins de l'espèce » est controversé, possibilité de la déclaration positive volontaire que les animaux ont été nourris d'une manière conforme aux besoins de l'espèce, d'autres États pourraient invoquer une violation de l'interdiction de discrimination de l'OMC),
- élevage industriel (l'adjectif « industriel » est controversé, possibilité de déclarations positives volontaires, problématique de l'OMC),
- laine provenant de moutons mérinos soumis au procédé du mulesing, c'est-à-dire amputés de lambeaux de peau sans anesthésie (applicabilité douteuse en raison du manque de traçabilité, difficulté d'apporter des preuves dans le cas de la laine traitée, possibilité de déclaration positive de la laine obtenue sans recours au procédé du mulesing ; l'Australie pourrait invoquer une violation de l'interdiction de discrimination prévue par le droit de l'OMC à l'encontre de la Suisse),
- Plumaison des oiseaux à vif pour obtenir du duvet et des plumes (difficile à faire respecter en raison de la difficulté de gérer la chaîne d'approvisionnement, possibilité de déclaration positive des produits obtenus sans recours à la plumaison d'animaux vivants).

Le Conseil fédéral entend examiner en détail l'introduction d'une obligation de déclarer pour les produits suivants :

- foie gras,
- cuisses de grenouilles provenant d'animaux non étourdis,
- produits en cuir de reptile obtenus en utilisant des méthodes de production cruelles.

Foie gras

Définition/règle applicable à ce mode de production décrié : Le foie gras peut être défini de manière claire. Il s'agit du foie d'une oie à laquelle on fait ingurgiter une bouillie d'aliments, plusieurs fois par jour, au moyen d'une pompe. Le gavage des volailles domestiques est explicitement interdit par l'ordonnance sur la protection des animaux (art. 20, let. e, OPAn).

Proportionnalité : L'obligation de déclarer doit permettre au consommateur de faire ses achats en connaissance de cause et lui donner la possibilité de ne pas consommer des denrées alimentaires produites selon des méthodes de production qui sont mal vues en Suisse pour des raisons de protection des animaux. La diminution de la demande devrait contribuer à ce que la méthode de production en question soit remplacée par une méthode moins lourde pour le bien-être des animaux. Ce serait le cas en l'occurrence. Étant donné qu'une obligation de déclarer est également moins restrictive qu'une interdiction d'importation, elle semble en principe proportionnée.

Conformité avec le droit international : La conformité d'une obligation de déclarer avec les engagements internationaux de la Suisse dépend également de sa forme, d'autant plus qu'il n'existe pas de norme internationale contraignante sur laquelle la Suisse pourrait s'appuyer pour prendre ses mesures. La Suisse devrait être en mesure de démontrer à ses partenaires commerciaux que cela est dans l'intérêt public supérieur et qu'aucune mesure moins restrictive pour le commerce ne serait appropriée pour atteindre l'objectif. Une interdiction nationale de cette méthode de production peut être interprétée comme l'expression d'un intérêt public à restreindre l'importation de ces produits. Comme le foie gras n'est pas produit en Suisse, une obligation de déclarer suisse peut difficilement être interprétée comme une mesure protectionniste. L'analyse des cas individuels permettra d'approfondir ces questions et de procéder à une évaluation.

Applicabilité : L'applicabilité d'une obligation de déclarer correspondante serait garantie. Le volume du marché est gérable. Un renversement du fardeau de la preuve faciliterait encore l'application de la législation. Les effets économiques d'un renversement du fardeau de la preuve devraient être examinés dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation.

Cuisses de grenouilles provenant d'animaux non étourdis

Définition/règle applicable à ce mode de production décrié : Arracher ou couper les cuisses de grenouilles vivantes qui n'ont pas été étourdis est incontestablement cruel et viole les principes de base du droit suisse de la protection des animaux. En outre, le volume des produits est gérable.

Proportionnalité : Comme dans le cas du foie gras, l'obligation de déclarer doit permettre au consommateur de faire ses achats en connaissance de cause et lui donner la possibilité de ne pas consommer des denrées alimentaires produites selon des méthodes de production qui sont mal vues en Suisse pour des raisons de protection des animaux. La diminution de la demande devrait, dans ce cas aussi, contribuer à ce que la méthode de production en question soit remplacée par une méthode moins lourde pour le bien-être des animaux. Il n'y a pas de moyen plus doux qu'une obligation de déclarer pour atteindre cet objectif. Les commentaires ci-dessus concernant le foie gras s'appliquent par analogie. Compte tenu de la gravité du non-respect du bien-être des animaux, une obligation de déclarer semble proportionnée.

Conformité avec le droit international : On ne peut guère s'attendre à ce qu'un État prétende que l'introduction d'une telle obligation de déclarer est contraire aux règles de l'OMC. Une interdiction d'importation pourrait également être discutée. Une obligation de déclarer est moins drastique qu'une interdiction d'importation et n'est pas susceptible d'entrer en conflit avec les obligations internationales de la Suisse.

Applicabilité : L'applicabilité d'une obligation de déclarer correspondante serait garantie. Le volume du marché est gérable. Les cuisses de grenouilles ne se trouvent généralement pas dans les produits transformés. Un renversement du fardeau de la preuve faciliterait encore l'application de la législation. Les effets économiques d'un renversement du fardeau de la preuve devraient être examinés dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation.

Produits en cuir de reptile obtenus en utilisant des méthodes de production cruelles

Définition/règle applicable à ce mode de production décrié : Du point de vue de la protection des animaux, la mise à mort cruelle de ces animaux a toujours été un problème dans ce domaine. Bien qu'il n'existe pas de définition internationale de ce qui est considéré comme « cruauté envers les animaux », il existe, depuis mai 2019, des recommandations de l'OIE pour la mise à mort des reptiles. Les 182 pays membres de l'OIE se sont mis d'accord sur les méthodes acceptables pour mettre à mort les reptiles et celles qui ne le sont pas. Cela définit clairement le comportement déclenchant l'obligation de déclarer.

Proportionnalité : On peut supposer que les États membres se conformeront aux recommandations de l'OIE à l'avenir. S'il est avéré qu'un pays ne les respecte pas, la Suisse pourrait introduire une obligation de déclarer correspondante pour les produits concernés. Ce serait relativement facile à mettre en œuvre. Une obligation de déclarer pour ces produits pourrait même contribuer à la mise en œuvre des recommandations de l'OIE. Toutefois, l'exigence d'une déclaration concrète devra toujours être soumise à une analyse d'impact de la réglementation. Cela comprendrait également une évaluation de l'impact attendu d'une telle obligation de déclarer sur les acteurs économiques, par exemple en créant de nouvelles entraves au commerce, ainsi qu'un examen du caractère applicable de la mesure et de sa compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.

Conformité avec le droit international : l'OIE ayant convenu de ce qui est considéré comme une mise à mort cruelle des reptiles, il est peu probable qu'une telle mesure soit considérée comme discriminatoire en vertu du droit de l'OMC.

Applicabilité : la plupart des espèces de reptiles concernées sont déjà couvertes par la CITES¹². Les produits qui en sont issus ne peuvent être importés en Suisse que si des informations sur l'origine et la méthode de production sont disponibles. Ils sont donc connus et peuvent servir de base à la fois pour la déclaration et l'exécution.

Les deux obligations de déclarer suivantes sont encore soumises à un examen préliminaire, car elles n'ont été incluses que plus tard dans la liste des nouvelles obligations de déclarer possibles :

- utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse,
- produits issus de porcs castrés sans anesthésie.

Des questions se posent notamment concernant l'applicabilité et la proportionnalité. L'évaluation suivante correspond à l'état d'avancement des enquêtes préliminaires en cours :

¹² Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

Utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse

Définition/règle applicable à ce mode de production décrit :

La Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (RS 0.916.21) ou l'ordonnance PIC peuvent servir de cadre de référence. D'autres précisions sur l'adéquation doivent encore être apportées.

Proportionnalité :

La proportionnalité sera évaluée au cours des analyses ultérieures.

Applicabilité :

L'utilisation de produits phytosanitaires interdits en Suisse pourrait être contrôlée par analyses car ils laissent des résidus dans les denrées alimentaires. En outre, l'utilisation de certains produits chimiques, pesticides et produits phytosanitaires dangereux interdits en Suisse pourrait être réglementée dans l'ordonnance sur la déclaration agricole.

Produits issus de porcs castrés sans anesthésie

Définition/règle applicable à ce mode de production décrit :

Ce que l'on entend par « castration sans anesthésie » est clair et non sujet à interprétation. L'interdiction correspondante est prévue à l'art. 16, LPA.

Proportionnalité :

La proportionnalité sera évaluée au cours des analyses ultérieures.

Applicabilité :

La déclaration obligatoire serait relativement facile à introduire et à appliquer pour de la viande fraîche. Les quantités importées auxquelles s'appliquerait la déclaration obligatoire sont faibles. Elle ne serait en revanche guère applicable pour les denrées alimentaires composées ou fortement transformées. C'est pourquoi elle ne devrait pas être appliquée aux produits de charcuterie.

10 Prochaines étapes

Sur la base des considérations du présent rapport, le Conseil fédéral va examiner de manière plus approfondie l'introduction des déclarations obligatoires suivantes :

- foie gras,
- cuisses de grenouilles provenant d'animaux non étourdis,
- produits en cuir de reptiles, dans la mesure où les animaux dont ils sont issus ont subi un traitement cruel.

Ces vérifications porteront aussi sur la compatibilité des règles relatives à la déclaration avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51 ; LETC) et les engagements de la Suisse en matière de droit commercial international. Pour l'introduction des nouvelles dispositions sur la déclaration, un projet séparé sera préparé, à l'occasion duquel une analyse approfondie de l'impact de la réglementation sera effectuée. Celle-ci permettra également de connaître les besoins supplémentaires en moyens financiers et ressources humaines, tant pour l'économie que pour les finances fédérales. Dans le même temps, le Conseil fédéral examinera si et comment le renversement du fardeau de la preuve peut être réalisé tant pour les obligations de déclarer que pour les produits faisant l'objet d'une déclaration volontaire positive. Une analyse d'impact de la réglementation sera également réalisée dans ce domaine. Avant d'introduire une nouvelle obligation de déclarer ou une disposition sur le renversement du fardeau de la preuve, elle sera mise en consultation. L'introduction d'obligations de déclarer pour d'autres méthodes de fabrication interdites en Suisse doit également être examinée au cas par cas. Les nouvelles obligations de déclarer doivent également remplir les critères énumérés dans le rapport et les dispositions correspondantes doivent suivre la procédure législative ordinaire (avec consultation).

Les questions encore en suspens sur les déclarations obligatoires concernant l'utilisation de certains produits phytosanitaires interdits en Suisse et les produits issus de porcs castrés sans anesthésie seront

clarifiées. Si ces deux déclarations obligatoires répondent aux critères énoncés au ch. 8, elles seront aussi soumises à un examen approfondi.

Annexe

Dispositions concernant la déclaration dans les différents actes

Base légale	Objet	Dispositions d'exécution ou exemples
Art. 14 LPA	<p>Art. 14 Conditions, restrictions et interdictions</p> <p>¹ Le Conseil fédéral peut, pour des raisons relevant de 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. ...</p>	Pas encore mis en œuvre pour la déclaration.
Art. 13 LDAI	<p>Art. 13 Étiquetage particulier</p> <p>¹ Le Conseil fédéral peut prescrire d'autres indications concernant notamment :</p> <p>a. la durée de conservation ;</p> <p>b. le mode de conservation ;</p> <p>c. la provenance des matières premières ;</p> <p>d. le mode de production ;</p> <p>e. le mode de préparation ;</p> <p>f. les effets particuliers ;</p> <p>g. les dangers particuliers ;</p> <p>h. la valeur nutritive.</p>	Ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI ; RS 817.022.16)
Art. 14 LAgr	<p>Art. 14 Généralités</p> <p>¹ Le Conseil fédéral peut, pour garantir la crédibilité des désignations et pour promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, édicter des dispositions sur la désignation des produits :</p> <p>a. élaborés selon un mode de production particulier ;</p> <p>b. présentant des caractéristiques spécifiques ;</p> <p>c. provenant de la région de montagne ;</p> <p>d. se distinguant par leur origine ;</p> <p>e. élaborés sans recours à des modes de production déterminés ou exempts de caractéristiques spécifiques ;</p> <p>f. élaborés selon des critères particuliers du développement durable.</p>	<p>Ordonnance sur l'agriculture biologique (RS 910.18)</p> <p>Ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage » (RS 910.19)</p> <p>Ordonnance sur les AOP et les IGP (RS 910.12)</p>
Art. 16a LAgr	<p>Art. 16a Indication de caractéristiques ou de modes de production</p> <p>¹ Les caractéristiques ou modes de production (production respectueuse de l'environnement, fourniture des prestations écologiques requises, garde respectueuse des animaux) correspondant à des dispositions légales ou une référence à ces dispositions peuvent figurer sur les produits agricoles et les produits transformés issus de ces derniers.</p>	<p>Exemples d'indications :</p> <ul style="list-style-type: none"> – « Fromage fabriqué avec du lait de vaches qui ont régulièrement la possibilité de se mouvoir librement » – « En Suisse, les veaux à l'engrais sont gardés en stabulation libre avec litière »
Art. 18 LAgr	<p>Art. 18 Produits issus de modes de production interdits</p> <p>¹ Dans le respect des engagements internationaux, le Conseil fédéral édicte des</p>	Ordonnance agricole sur la déclaration (RS 916.51)

	<p><i>dispositions relatives à la déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse ; il relève les droits de douane de ces produits ou en interdit l'importation.</i></p>	
<p><i>Art. 2-4 LIC</i></p>	<p><i>Art. 2 Principes</i></p> <p><i>¹ Dans la mesure où l'intérêt des consommateurs le justifie doivent être indiqués sous une forme permettant les comparaisons :</i></p> <p><i>a. les caractéristiques essentielles des biens mis en vente ou dont l'usage est proposé à des tiers ;</i></p> <p><i>b. les éléments essentiels des services désignés par le Conseil fédéral.</i></p> <p><i>² L'obligation de déclarer incombe à celui qui met en vente de tels biens ou qui offre de tels services.</i></p> <p><i>³ Les déclarations étrangères sont reconnues dans la mesure où elles sont comparables aux déclarations suisses.</i></p> <p><i>⁴ Le secret d'affaires et de fabrication demeure garanti.</i></p> <p><i>⁵ L'obligation de fournir des indications qui découlent d'autres dispositions fédérales est réservée.</i></p> <p><i>⁶ Les indications sont rédigées dans les langues officielles de la Suisse.</i></p>	<p><i>Convention de droit privé selon l'art. 3 : convention visant à diminuer la consommation normalisée de carburant signée le 4 décembre 2000 entre le Touring Club Suisse et l'Association des importateurs suisses d'automobiles.</i></p>
	<p><i>Art. 3 Conventions de droit privé</i></p> <p><i>Les milieux économiques concernés et les organisations conviennent des biens pour lesquels des indications doivent être fournies. Ils conviennent également des exigences auxquelles doivent satisfaire la forme et le contenu des déclarations sur les biens précités et sur les services désignés par le Conseil fédéral. Ils tiennent compte des normes internationales et observent le principe de la non-discrimination.</i></p> <p><i>Art. 4 Ordonnances du Conseil fédéral</i></p> <p><i>Après avoir entendu les milieux économiques concernés et les organisations, le Conseil fédéral peut fixer la forme et le contenu de la déclaration par voie d'ordonnance :</i></p> <p><i>a. si aucune entente n'est intervenue en temps utile ou</i></p> <p><i>b. si les termes de l'entente ne sont pas respectés de manière satisfaisante.</i></p>	<p><i>Ordonnances selon l'art. 4 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>– Ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois (RS 944.021)</i> <i>– Ordonnance sur la déclaration des fourrures (RS 944.022)</i>

<i>Art. 17 LGG</i>	<i>Art. 17 Désignation</i> <i>¹ Quiconque met en circulation des organismes génétiquement modifiés est tenu de les désigner comme tels afin de garantir le libre choix des consommateurs au sens de l'art. 7 et d'empêcher la fraude sur les produits. La désignation doit comporter la mention « génétiquement modifié ». Le Conseil fédéral règle les modalités.</i> <i>...</i>	<i>Ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (RS 814.911) ; art. 10</i>
--------------------	--	--