



15.499

**Initiative parlementaire
Importation de viande halal provenant d'abattages sans
étourdissement**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de la science, de
l'éducation et de la culture du Conseil national**

du 12 avril 2019

Aperçu

Le présent projet met en œuvre l'initiative parlementaire 15.499 «Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement» qui demande l'élimination des problèmes en rapport avec la vente de viande halal importée.

En Suisse, les vertébrés doivent être étourdis au moment de leur mise à mort (interdiction de l'abattage rituel). Une exception à l'obligation d'étourdir n'existe que dans le cas de l'abattage rituel de la volaille. Afin d'assurer un approvisionnement correspondant aux besoins des communautés juive et musulmane, il existe des contingents tarifaires partiels pour l'importation de viande d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage rituel (viande halal et kasher). Le présent projet vise à introduire une obligation de déclarer pour la viande qui est importée dans le cadre de ces contingents tarifaires partiels. Une modification de l'art. 48 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg) est proposée à cette fin.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 18 décembre 2015, le conseiller national Yannick Buttet a déposé l'initiative parlementaire 15.499 «Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement». L'initiative demande la création de bases légales permettant d'éliminer des problèmes en rapport avec la vente de viande halal importée. Elle exige, d'une part, la déclaration obligatoire de la viande halal provenant d'animaux qui, en dérogation à la législation suisse, ont été abattus à l'étranger sans avoir été préalablement étourdis. D'autre part, elle exige la mise à niveau des prix d'adjudication moyens des contingents tarifaires partiels pour la viande halal avec ceux pour la viande conventionnelle comparable.

Lors de sa séance du 30 juin 2016, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé par 15 voix contre 4 et 3 abstentions de donner suite à l'initiative parlementaire. La CSEC du Conseil des États (CSEC-E) a décidé le 10 octobre 2016 par 8 voix contre 3 de ne pas approuver cette décision de la CSEC-N. Le 17 février 2017, la CSEC-N a procédé à un nouvel examen préalable de l'initiative et proposé par 13 voix contre 5 et 3 abstentions au Conseil national de donner suite à l'initiative. Ce dernier a approuvé cette proposition le 3 mai 2017 par 117 voix contre 40 et 20 abstentions. Suite à cela, la CSEC-E a procédé à un nouvel examen préalable le 15 mai 2017 et a proposé par 4 voix contre 3 et 2 abstentions au Conseil des États de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Le 15 juin 2017, ce dernier, s'écartant de la proposition de la CSEC-E, a décidé par 22 voix contre 9 et 2 abstentions de donner suite à l'initiative. La CSEC-N a ainsi été chargée d'élaborer un projet.

Le 12 avril 2019, la CSEC-N a examiné l'avant-projet concernant la déclaration de la viande kasher et halal importée. Elle a décidé, sans contre-proposition, d'entrer en matière sur l'avant-projet. Par 19 voix contre 1 et 2 abstentions, elle a approuvé l'avant-projet à l'occasion du vote sur l'ensemble. Après avoir approuvé le rapport explicatif, elle a décidé d'ouvrir une procédure de consultation.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

En Suisse, en vertu de l'art. 21 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)¹ en relation avec l'art. 178 de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn)², les vertébrés et les décapodes marcheurs doivent être étourdis au moment de leur mise à mort (interdiction de l'abattage rituel). En vertu de l'art. 179b OPAn, les animaux doivent être étourdis de manière à être plon-

¹ RS 455

² RS 455.1

gés, autant que possible immédiatement et sans douleurs ou maux, dans un état d'insensibilité et d'inconscience qui dure jusqu'à leur mort. Une exception à l'obligation d'étourdir existe dans le cas de l'abattage rituel de la volaille (art. 179b, al. 4, OPAn).

L'importation de viande d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage rituel (viande kasher et halal) est autorisée. L'art. 14, al. 1, LPA donne au Conseil fédéral la compétence d'interdire l'importation d'animaux et de produits d'origine animale pour des raisons relevant de la protection des animaux. Le Conseil fédéral n'a pas édicté de telle interdiction d'importation pour la viande provenant d'animaux qui n'ont pas été étourdis avant l'abattage conformément aux prescriptions suisses. La réserve visée à l'al. 1 concernant l'importation de viande kasher et halal pour assurer un approvisionnement suffisant des communautés juive et musulmane n'est donc pas mise en œuvre. Le Conseil fédéral a cependant indiqué dans le message sur la Politique agricole 2007³ qu'il continuera de prévoir, en vertu de la liberté de conscience et de croyance, des contingents tarifaires partiels pour la viande kasher et la viande halal correspondant aux besoins.

Les bases afférentes à la répartition des contingents tarifaires concernant les produits agricoles sont réglées à l'art. 22 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁴. Outre ces dispositions générales, l'art. 48 LAgr énonce des dispositions particulières concernant la répartition des contingents tarifaires partiels pour la viande. Le Conseil fédéral a réglé à l'art. 14 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie (OBB)⁵ que le contingent tarifaire n° 5 pour l'importation de «viande rouge» (produite principalement à partir de fourrage grossier) est subdivisé en différents contingents tarifaires partiels. Les contingents tarifaires partiels n°s 5.3 et 5.4 sont prévus pour l'importation de viande kasher. Les contingents tarifaires partiels n°s 5.5 et 5.6 sont réservés pour l'importation de viande halal. Les conditions et les dispositions afférentes à l'attribution des contingents tarifaires partiels pour la viande kasher et halal sont réglées aux art. 18 et 18a OBB:

- Les contingents tarifaires partiels n°s 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6 sont mis aux enchères à 100 %. L'utilisation de parts de contingents tarifaires est réservée aux membres des communautés juive et musulmane ainsi qu'aux personnes morales et communautés de personnes appartenant aux dites communautés juive et musulmane.
- La viande kasher et halal importée dans le cadre des contingents tarifaires partiels n°s 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6 peut être commercialisée uniquement dans les points de vente reconnus par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Dans les points de vente, les indications «kasher» ou «viande kasher» et «halal» ou «viande halal» doivent figurer à un endroit bien visible.

³ FF 2002 4653

⁴ RS 910.1

⁵ RS 916.341

2.2 Les changements proposés: considérations de la commission

La commission a discuté lors de plusieurs séances des principaux problèmes identifiés par l'auteur de l'initiative s'agissant de l'importation de viande halal:

- Un nombre moins important d'importateurs est autorisé à participer à l'adjudication des contingents tarifaires partiels pour la viande halal qu'aux adjudications des contingents tarifaires partiels pour la viande conventionnelle. C'est pourquoi ils peuvent théoriquement importer jusqu'à 10 francs moins cher le kilogramme de viande que ce n'est le cas dans le cadre des contingents tarifaires partiels pour la viande conventionnelle. Il se peut que les importateurs de viande conventionnelle soient ainsi discriminés. L'auteur de l'initiative demande pour cette raison la mise à niveau des prix moyens d'adjudication des contingents tarifaires partiels 5.5 et 5.6 avec ceux du contingent tarifaire partiel 5.7 «autres viandes» pour la viande conventionnelle.
- L'obligation d'informer existante ne vaut que pour la première étape de la vente, soit pour les points de vente reconnus par l'OFAG. Dans la pratique, il arriverait cependant que les points de vente reconnus vendent de la viande également en dehors de la communauté musulmane. L'auteur de l'initiative demande pour cette raison une obligation de déclarer la viande halal provenant d'animaux qui ont été abattus à l'étranger sans étourdissement.

Le 10 novembre 2017, la CSEC-N a procédé à une audition d'experts concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire. Cette audition a montré qu'il n'existe pas de norme, en particulier pour la viande halal, comportant des règles contraignantes sur l'étourdissement des animaux lors de l'abattage. Des points de vue de la protection des animaux (étourdissement lors de l'abattage) et de l'hygiène des denrées alimentaires, il n'y a pas de nette différence entre la viande halal et la viande kasher. La commission a dès lors décidé que les travaux à venir devront porter tant sur la viande halal que sur la viande kasher. Elle a de plus décidé de traiter séparément les deux sous-domaines de la problématique (prix d'adjudication et déclaration).

2.2.1 Sous-domaine Différence entre les prix d'adjudication

La différence entre les prix d'adjudication moyens des parts de contingents pour la viande halal et ceux pour les morceaux de choix conventionnels était d'environ 8.55 francs par kilogramme au cours de la période 2016–2018 pour la viande de bœuf (prix d'adjudication pour la viande halal: 3.96 fr./kg, prix d'adjudication pour les aloyaux/HQB conventionnels: 12.51 fr./kg). Dans le cas des parts de contingents pour la viande de mouton, la différence de prix était nettement plus faible.

Au cours des discussions avec l'OFAG, la commission est parvenue à la conclusion que la problématique des prix d'adjudication plus bas pour la viande de bœuf pourrait être résolue au moyen d'une adaptation des morceaux de viande compris dans les contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3 et 5.5. Elle a décidé par 20 voix contre 1 et 2 abstentions d'inviter le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la

recherche à adapter les spécifications pour ces contingents tarifaires partiels. Par courrier du 16 janvier 2019, l'OFAG a informé les importateurs du fait qu'en vertu de l'art. 16 OBB, les spécifications pour l'importation de viande kasher et halal dans les contingents tarifaires partiels 5.3 et 5.5 dans le cadre des adjudications de contingents seraient adaptées. Les nouvelles spécifications⁶ sont valables depuis le 1^{er} avril 2019. Il est ainsi seulement encore possible d'importer de la viande désossée du quartier de devant par l'intermédiaire des contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3 et 5.5. L'importation de viande du quartier de derrière n'est plus permise que dans le cadre du contingent tarifaire partiel 5.5 sous forme de quartiers arrière entiers ou de demi-carasses. La quantité de morceaux de choix qui peut être importée dans le cadre de ces contingents tarifaires partiels est ainsi limitée.

La commission est d'avis que la problématique propre à ce sous-domaine a été résolue au moyen de cette modification dans l'exécution de l'ordonnance sur le bétail de boucherie. Elle n'entre dès lors pas dans le champ de la présente révision de loi.

2.2.2 Sous-domaine Déclaration

La commission a examiné la pertinence d'une obligation de déclarer au sens de l'art. 18 LAgr pour la viande importée provenant d'animaux qui n'ont pas été étourdis avant l'abattage conformément aux prescriptions suisses. Mais lors de sa réunion du 17 août 2018, la CSEC-N s'est exprimée contre ladite obligation par 15 voix contre 9. La commission est d'avis que la charge de travail liée à la mise en œuvre de cette obligation de déclarer aurait été trop grande pour les acteurs concernés (importateurs, commerce de la viande, commerce de détail, restauration, etc.).

Par analogie au texte initial de l'initiative, la commission préfère porter son attention sur les contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6 pour la viande kasher et halal. L'obligation de déclarer la viande kasher et halal importée dans le cadre de ces contingents tarifaires partiels doit s'appliquer au-delà des points de vente reconnus à tous les points de vente suivants ainsi qu'aux établissements de restauration. La mention «kasher» ou «viande kasher» ou la mention «halal» ou «viande halal» devrait ainsi être visible pour les consommateurs dans tous les points de vente et les établissements de restauration. Grâce à cette mention, ils pourront choisir de manière plus ciblée quelle sorte de viande ils souhaitent acheter et consommer. Pour les importateurs, les commerçants et les restaurateurs, cette obligation de déclarer étendue signifiera qu'ils auront à prendre des mesures appropriées pour garantir la traçabilité de la viande à toutes les étapes du commerce jusqu'aux consommateurs. La viande kasher et halal importée devrait à l'avenir être spécialement déclarée et réemballée. Il en résulterait probablement des surcoûts pour les importateurs et pour les commerçants.

Comme il s'agit d'une nouvelle obligation des importateurs et en particulier des commerçants, il y a lieu de créer pour l'obligation de déclarer une base légale expresse dans la LAgr.

⁶ Voir aussi www.blw.admin.ch>Importation de produits agricoles>Viande, viande de volaille, produits à base de viande et produits de charcuterie>Documentation>Information importante

3 Commentaire des dispositions

L'art. 48 LAgr énonce des dispositions particulières concernant la répartition des contingents tarifaires partiels pour le bétail de boucherie et la viande. La nouvelle obligation de déclarer applicable à la viande importée dans le cadre des contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6 pour la viande kasher et halal sera pour cette raison complétée au moyen d'un nouvel alinéa 2^{ter} dans l'art. 48 LAgr. La formulation choisie précise quelle viande est concernée par l'obligation de déclarer. Il faut uniquement déclarer la viande qui est importée dans le cadre des contingents tarifaires définis pour les communautés juive et musulmane. Il s'agit donc des contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6. Les importations effectuées dans le cadre d'autres contingents tarifaires ainsi que les importations effectuées en dehors des contingents tarifaires ne doivent pas être déclarées, puisque celles-ci ne sont pas spécialement définies pour ces communautés.

La mise en œuvre détaillée de l'obligation de déclarer sera réglée par le Conseil fédéral dans l'OBB. Si le projet est accepté, les autorités cantonales chargées du contrôle des denrées alimentaires seront compétentes pour l'exécution de la disposition dans le cadre de la protection contre la tromperie.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La modification de la loi n'aura pas de conséquences sur les finances ni sur le personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

La mise en œuvre de l'obligation de déclarer entraînera un surcroît de travail pour les autorités cantonales de contrôle des denrées alimentaires. Celles-ci devront exécuter des contrôles aux points de vente pour vérifier que la viande a été correctement déclarée. Aucune méthode d'analyse de la viande ne permettant à l'heure actuelle de déterminer la méthode d'abattage, les contrôles ne peuvent être effectués que sur la base de justificatifs (certificats, bulletins de livraison, décomptes, etc.).

4.3 Conséquences pour l'économie

La mise en œuvre de l'obligation de déclarer entraînera une charge administrative et financière supplémentaire avant tout pour les importateurs de viande kasher et halal et pour les entreprises qui vendent cette viande. Les autres acteurs économiques ne seront guère concernés par cette obligation de déclarer.

4.4 Conséquences pour la société

L'obligation de déclarer étendue à pour objectif d'améliorer l'information des consommateurs. Ceux-ci pourront ainsi choisir de manière ciblée, au point de vente et dans l'établissement de restauration, quel type de viande ils souhaitent acheter et consommer. Il est envisageable que les consommateurs aient à supporter les surcoûts liés à la déclaration sous forme de prix plus élevés pour la viande kasher et halal.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 104, al. 3, let. c, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)⁷ attribue à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions en matière de déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

L'obligation de déclarer proposée pour la viande importée dans le cadre des contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6 doit être examinée en rapport avec l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)⁸.

Conformément à l'accord OTC, les prescriptions en matière de déclaration ne doivent pas créer d'obstacles inutiles au commerce international ni être plus restrictives qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime d'intérêt public (art. 2.2). La question est là encore de savoir si des mesures moins restrictives ne seraient pas envisageables pour atteindre l'objectif. La nouvelle obligation de déclarer ne vaut que pour la viande importée dans le cadre des contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3, 5.4, 5.5 et 5.6. Les importations de viande kasher et halal en dehors de ces contingents restent possibles et ne seront pas non plus soumises à l'obligation de déclarer.

Au vu de cette situation juridique, il n'est pas à exclure que d'autres membres de l'OMC fassent valoir une infraction au droit de l'OMC en rapport avec les dispositions en vigueur concernant les contingents tarifaires partiels n^{os} 5.3 à 5.6 et l'obligation de déclarer ici proposée. La commission est consciente de cette problématique. Elle est néanmoins d'avis que la Suisse pourrait dans ce cas arguer de la proportionnalité de ces dispositions en renvoyant à l'interdiction générale de la mise à mort de vertébrés sans étourdissement.

La commission part en outre du principe que l'obligation de déclarer proposée constitue la mesure la moins contraignante. Elle permettra de respecter les principes susmentionnés de la nécessité et de la proportionnalité.

⁷ RS 101

⁸ RS 0.632.20, annexe 1A.6

L'obligation de déclarer proposée affecte également l'accord agricole bilatéral avec l'UE. Elle contredit la déclaration commune relative au mode de gestion des contingents tarifaires dans le secteur de la viande annexée à l'accord agricole. Dans cette déclaration, l'UE et la Suisse font part de leur intention de revoir ensemble et notamment à la lumière des dispositions de l'OMC, la méthode de gestion par la Suisse de ses contingents tarifaires dans le secteur de la viande en vue d'aboutir à une méthode de gestion moins entravante pour le commerce. Conformément à l'art. 8 de l'accord agricole, la Suisse est donc tenue d'informer l'UE de la modification prévue.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, qui, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Conformément à l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour édicter les lois fédérales.

5.4 Délégation de compétences législatives

L'art. 48, al. 2^{ter}, LAgr habilite le Conseil fédéral à édicter des prescriptions pour mettre en œuvre l'obligation de déclarer prévue par la loi.

5.5 Protection des données

Le traitement et l'utilisation des données nécessaires à l'exécution de l'obligation de déclarer sont conformes aux dispositions légales sur la protection des données.