

## **CH\_VB 96.056 vom 15. Oktober 1996**

Bundesverwaltung, 1996-10-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_96.056](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_96.056)

FR: CH\_VB 96.056 du 15 octobre 1996

IT: CH\_VB 96.056 del 15 ottobre 1996

### **Erwägungen**

#### **E. 17**

juin 1996 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Delamuraz  
Le chancelier de la Confédération, Couchepin 590 1996 - 340

Condensé L'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" lancée par l'Association des petits et moyens paysans (VKMB), a été déposée le 17 juin 1994 avec 111'306 signatures valables. Après l'initiative de l'Union suisse des paysans et celle du groupe "Paysans et consommateurs", cette initiative est la troisième concernant la politique agricole, que le Parlement traite depuis 1992. Comme elle a été rédigée avant que la réforme de la politique agricole ne soit engagée, elle ne tient compte ni des changements intervenus entre-temps ni de ceux à venir dans le domaine en question. Comme véritable alternative de politique agricole à l'initiative de l'Association des petits et moyens paysans restent le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture (art. 31<sup>o</sup> Cies est.) adopté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996 et la révision totale de la législation agricole engagée au titre de la deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002). On dispose ainsi des bases et des instruments nécessaires à une agriculture durable et compétitive, apte à relever les défis de demain. L'initiative se réfère à l'ancienne disposition constitutionnelle sur l'agriculture, qui figurait à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b de la constitution et qui a été remplacée le 9 juin 1996 par l'article 31<sup>o</sup> Cties. Il faut donc examiner si l'initiative abroge l'article constitutionnel sur l'agriculture récemment adopté et rétablit la situation d'avant le 9 juin 1996 ou s'il complète le nouvel article; l'initiative pourrait alors figurer, une fois adoptée, à titre d'article 31novies dans la constitution. Si cette interprétation devait prévaloir les deux articles seraient appliqués en parallèle. Selon le principe de la lex posterior, l'initiative serait déterminante lorsque les deux articles constitutionnels se contredisent. Le Conseil fédéral estime que l'initiative remplace l'article 31<sup>o</sup> Cties, de la constitution, accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. A son avis, l'initiative représente une option diamétralement opposée à la politique agricole qu'il envisage et qui se fonde sur le nouvel article constitutionnel agricole et sur le message concernant la deuxième étape de la réforme (Politique agricole 2002). 591

Dans ces conditions, l'application en parallèle de l'initiative et de l'article 31<sup>o</sup> Cties, de la constitution, lui paraît hautement problématique. L'initiative n'a pas la valeur de la réforme agricole en cours qu'elle aurait pour effet de bloquer, remettant ainsi l'acquis en question. Par ailleurs, elle défonce des portes ouvertes, car certains de ses principaux objectifs ont été atteints entre-temps: la transformation intégrale de la protection douanière en droits de douane, réalisée par la Suisse dans le cadre du cycle Uruguay du GATT et de l'adhésion de notre pays à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC); l'institution de paiements directs en faveur des exploitations paysannes représente une autre exigence de l'initiative concrétisée depuis longtemps; la promotion des méthodes de production

particulièrement respectueuses de la nature et des animaux, mise en oeuvre depuis 1993, est également prévue par la constitution et le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture subordonne l'octroi de paiements directs destinés à compléter le revenu paysan à la preuve que certaines mesures d'ordre écologique sont prises. Dans d'autres domaines, l'adoption de l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" représenterait un net retour en arrière. L'initiative bloquerait par exemple l'évolution des structures de l'agriculture suisse en fixant de façon précise le montant des paiements directs au niveau constitutionnel. On garantirait ainsi un soutien public maximum aux exploitations disposant au plus de 17 hectares de surface agricole utile (SAU), indépendamment de l'évolution des marchés. A cette fin, l'initiative préconise même d'intégrer dans la constitution un droit à la compensation du renchérissement pour les paiements directs. L'adoption de l'initiative compromettrait non seulement la compétitivité de notre agriculture, mais également celle de la Suisse en tant que place économique. Les branches en amont et en aval de l'agriculture devraient compter avec des pertes de parts au marché, et partant, d'emplois. Dans l'ensemble, notre agriculture pourrait même être coupée de l'évolution économique en Suisse et à l'étranger. En revanche, la réforme de la politique agricole de la Confédération favorise le développement d'un secteur agro-alimentaire concurrentiel, capable de maintenir ses parts au marché en Suisse et à l'étranger. , 592

// s'agit là de soutenir les paysans non pas avec des montants forfaitaires, mais au contraire à l'aide des paiements directs, dont les taux varieraient selon l'ampleur des prestations d'intérêt public qu'ils fournissent. Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques". 593

Message I Partie générale II Aspect formel L'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale le 17 juin 1994, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. III Teneur L'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" a la teneur suivante: La constitution fédérale est complétée comme il suit: Art. 102bis (nouveau) 'La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b et visant à conserver une forte population paysanne se limite aux exploitations agricoles qui sont gérées par des agriculteurs ou des agricultrices indépendants. Ceux-ci respectent dans leur activité les cycles naturels et l'interdépendance de l'homme, de l'animal et de la nature, et utilisent, en conséquence, des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. ^Les exploitations agricoles qui remplissent les conditions du 1er alinéa ont droit à des paiements directs, à titre d'indemnisation pour leurs prestations en faveur de l'écologie, de la protection des animaux et de l'économie générale, pour autant que ces paiements soient nécessaires au maintien et au fonctionnement de l'exploitation, ainsi qu'à la réalisation de revenus équitables. ^Seuls les paiements directs aux exploitations agricoles et les droits de douane, sans aucune taxe supplémentaire (taxes compensatoires, droits supplémentaires, taxes additionnelles, suppléments de prix, prélèvements), sont autorisés à titre de mesures de politique commerciale protégeant les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum; à défaut, ce sont au maximum les taux valables au 1er janvier 1993 qui s'appliquent. 594

^En l'absence de dispositions légales aussi strictes, les exploitations agricoles au sens du 1er alinéa sont tenues de respecter les prescriptions émises par les organisations reconnues dans le domaine de la culture biologique ou par des organisations reconnues promouvant d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable, ainsi que les prescriptions définissant des méthodes de production particulièrement respectueuses des animaux, par exemple la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air. Les paiements directs aux exploitations agricoles en vertu du 2e alinéa, s'élèvent au moins à 3'000 francs suisses par hectare, mais au plus à SO'000 francs suisses par entreprise. Il n'est pas possible de dépasser cette limite en divisant l'entreprise. Dans le doute, c'est l'état de l'entreprise au 1er janvier 1993 qui est déterminant. Pour les régions de montagne, la loi peut prévoir des paiements directs plus élevés ou des contributions en faveur de l'économie alpestre. Le Conseil fédéral fixe les limites de revenu et de fortune des bénéficiaires de paiements directs. ^Tant que la législation ne contient aucune disposition concernant l'ajustement régulier de ces contributions à l'évolution de la valeur de l'argent, les paiements directs sont adaptés chaque année à l'évolution de l'indice suisse du coût de la vie depuis le 1er janvier 1993. L'initiative contient une clause de retrait, qui autorise ses 13 cosignataires à la retirer sans réserve à la majorité simple. 112 Aboutissement Par décision du 12 janvier 1995, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement formel de l'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques", avec 111'306 signatures valables<sup>1</sup>. 1 FF 7995 I 396 595

113 Délai de traitement Conformément à l'article 74 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>2</sup>, en rapport avec l'article 27, 1er alinéa de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>3</sup>, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle l'approuve. Si plusieurs initiatives concernant la même question constitutionnelle sont déposées auprès de la Chancellerie fédérale, l'initiative déposée la première est traitée en premier lieu dans le délai prescrit, puis soumise à la votation populaire (art. 28, 1er al. de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils). Les autres initiatives sont traitées dans l'ordre où elles ont été déposées, mais chaque fois dans le délai d'une année à partir de la votation populaire sur la dernière initiative traitée (art. 28, 2e al., de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils). L'initiative populaire faisant l'objet du présent message est étroitement liée à deux autres initiatives populaires déjà traitées, qui concernaient également la politique agricole de demain. Il s'agit d'une part de l'initiative "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement" lancée par l'Union suisse des paysans, ainsi que de l'initiative "Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature" (Initiative des paysans et des consommateurs). Les deux initiatives populaires susmentionnées font l'objet d'un message commun du Conseil fédéral<sup>4</sup>. Le contre-projet à la première initiative, élaboré par l'Assemblée fédérale et approuvé le 7 octobre 1994, a été soumis à la votation populaire le 12 mars 1995. Ce dernier contre-projet, créant un nouvel article constitutionnel 31octies, de la constitution, a été rejeté aussi bien par le peuple que par les cantons. L'Assemblée fédérale a également élaboré et adopté le 21 décembre 1995 un nouveau contre-projet à la deuxième initiative des paysans et des consommateurs. L'initiative populaire a été retirée par la suite. Le contre-projet a été adopté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. Le nouvel article 31octies, de la constitution, est entré en vigueur de suite, abrogeant 2 Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) 3 Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11) 4 Message

du 19 août 1992 concernant les deux initiatives populaires "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement" (Initiative de l'Union suisse des paysans) et "Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature" (Initiative des paysans et des consommateurs); FF 1992 VI 284 596

et remplaçant ainsi l'ancien article 31bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution. Le rapport entre le nouvel article 31octies, de la constitution, et le texte de l'initiative des petits paysans fait l'objet d'une analyse sous chiffre 13. Conformément à l'article 28, 2e alinéa, de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale est tenue de traiter l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques" dans un délai d'une année après la votation du 9 juin 1996, c'est-à-dire au plus tard le 9 juin 1997. 12 Validité Pour être réputée valable, une initiative populaire doit satisfaire à la double exigence de l'unité de la forme (art. 121, 3e al., est.; cf. ch. 121.1) et de l'unité de la matière (art. 121, 4e al., est., cf. ch. 121.2). L'Assemblée fédérale peut déclarer nulle une initiative populaire qui ne satisfait qu'à une des deux conditions (art. 75, 1er al. LDP). 121 Unité de la forme et de la matière 121.1 Unité de la forme L'unité de la forme est considérée comme respectée lorsque l'initiative revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (cf. art. 75, 3e al. LDP). L'initiative ayant été déposée exclusivement sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (projet d'article 31°cties est.), elle satisfait donc à l'exigence de l'unité formelle requise. 39 Feuille fédérale. 148e année. Vol. IV • 597

121.2 Unité de la matière Le principe de l'unité matérielle garantit la libre expression de la volonté des électeurs. Il est par conséquent impossible d'associer plusieurs objets différents dans un même projet soumis à la votation. L'unité matérielle est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 75,2e al. LDP). L'initiative propose d'inscrire dans la constitution un nouvel article 31octies qui comprend six alinéas. Le 1er alinéa limite le domaine de protection de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution<sup>5</sup>, aux exploitations agricoles gérées par des agriculteurs indépendants qui utilisent des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. Le 2e alinéa présente la base constitutionnelle relative à l'octroi des paiements directs aux exploitations qui remplissent les conditions fixées au 1er alinéa. Le 3e alinéa admet exclusivement les paiements directs et les droits de douane comme mesures de politique commerciale pour protéger les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane doivent être fixés par arrêté fédéral soumis au référendum. Le 4e alinéa indique les exigences auxquelles doivent satisfaire les exploitations, au sens du 1er alinéa. Le 5e alinéa détermine la fourchette admise pour les paiements directs - limites inférieure et supérieure - et il charge le Conseil fédéral de fixer des limites pour le revenu et la fortune. Le 6e alinéa prévoit l'indexation des paiements directs. Quand au fond, l'initiative concerne exclusivement la politique agricole. Les six alinéas de l'article constitutionnel proposé servent chacun à délimiter le domaine de protection et de soutien de l'agriculture. L'initiative forme un tout cohérent, conforme au principe de l'unité de la matière. 122 Applicabilité D serait en principe possible de délimiter comme le préconise l'initiative populaire le domaine soumis aux mesures législatives de protection et de soutien. Il suffirait d'établir les critères définissant les notions déterminantes et 5 Quant aux conséquences du renvoi à une disposition constitutionnelle abrogée, voir les explications données au chiffre 13. 598

de procéder ensuite aux délimitations nécessaires. D'éventuels problèmes de définition ou de délimitation n'empêcheraient pas la réalisation de l'initiative. Le 3<sup>e</sup> alinéa cite les seules mesures de politique commerciale de protection admises, à savoir les paiements directs aux exploitations agricoles d'une part, et la protection douanière pour les produits agricoles et leurs dérivés, d'autre part, qui relèvent de la protection au sens du 1<sup>er</sup> alinéa<sup>^</sup>. L'octroi de paiements directs ne crée en principe aucune difficulté pour la mise en oeuvre de l'initiative. Mais il peut être difficile de limiter dans la pratique l'effet protecteur des droits de douane à certains produits et marchandises. Les produits et marchandises étrangers satisfaisant aux critères fixés au 1<sup>er</sup> alinéa<sup>7</sup> devraient être taxés de droits de douane, afin de protéger l'offre suisse. Les autres produits importés pourraient en revanche entrer librement en Suisse, étant donné que leurs équivalents suisses ne font l'objet d'aucune protection douanière. Mais en pratique, l'application conforme aux objectifs de l'initiative poserait inévitablement de grandes difficultés: la Suisse ne pourrait pas exiger de ses partenaires commerciaux une déclaration complète pour les produits et marchandises étrangers, s'agissant du type d'exploitation (paysanne ou non paysanne), des personnes travaillant dans l'exploitation (paysans indépendants ou salariés), ainsi que de la méthode de production (respectueuse de la nature et des animaux), et elle ne pourrait pas davantage exécuter les contrôles correspondants; le but visé, qui consiste à garantir une protection douanière supérieure aux produits agricoles et à leurs dérivés au sens du 1<sup>er</sup> alinéa, ne pourrait guère être atteint, étant donné que les produits conventionnels, qui, exempts de protection douanière, seraient nettement meilleur marché, pourraient facilement leur être substitués. Même si la mise en oeuvre des mesures préconisées par l'initiative a manifestement une portée limitée et ne correspond pas toujours aux objectifs de celle-ci, on ne saurait en déduire que l'initiative est irréalisable. Etant donné la teneur du 3<sup>e</sup> alinéa, cette interprétation ne s'impose pas. Elle résulte par contre des indications fournies par le comité d'initiative dans sa lettre du 8 mars 1996 à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Marchandises produites par des agriculteurs indépendants qui utilisent des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. 599

La fixation d'un plafond et d'un plancher pour les paiements directs, ainsi que l'indexation de ceux-ci et leur éventuel ajustement rétroactif aux données du 1<sup>er</sup> janvier 1993 n'entrave aucunement l'application. La fixation des droits de douane par un arrêté fédéral soumis au référendum, ainsi que l'éventuel ajustement rétroactif de ces mêmes droits au 1<sup>er</sup> janvier 1993, sont également réalisables. En résumé, on peut considérer que l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques" est applicable. 13 Rapport entre l'initiative et le nouvel article agricole 31octics de la constitution Le 1<sup>er</sup> alinéa restreint le domaine de protection de l'article 31his, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution. Or, cette disposition constitutionnelle a été supprimée par la votation populaire du 9 juin 1996. La teneur de l'article 31his, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution, était la suivante: •<sup>^</sup>Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions: b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale; Un nouvel article constitutionnel 31octics est entré en vigueur au moment de l'abrogation de cette disposition. Il a la teneur suivante: 'La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et orientée vers le marché, contribue substantiellement: a. à l'approvisionnement assuré de la population; b. au maintien des bases naturelles de l'existence et à l'entretien du paysage rural; c. à l'occupation décentralisée du territoire. <sup>^</sup>En

complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture accomplisse ses tâches multifonctionnelles. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes: 600

a. Elle complète le revenu paysan par le versement de paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à la condition que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique; b. Elle encourage, au moyen d'incitations économiquement rentables, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale; c. Elle édicte des prescriptions concernant la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires; d. Elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'éléments fertilisants, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires; e. Elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des contributions à l'investissement; f. Elle peut édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale. Elle engage à ces fins des crédits à affectation spéciale du domaine de l'agriculture et des moyens généraux de la Confédération. Vu les modifications qui ont été adoptées, le 1er alinéa de l'initiative des petits paysans se réfère à une disposition caduque (art. 31bis, 3e al., let. b est.), qui a été remplacée par le nouvel article 31octies. Par conséquent, il faut se demander comment interpréter l'initiative ou déterminer à quoi elle fait effectivement référence et quels sont ses rapports avec le nouvel article 31octies, de la constitution. Deux solutions sont possibles: a. Interprétation littérale, s'inscrivant dans le contexte temporel de l'initiative (variante 1) Le 1er alinéa ainsi compris restreint le domaine de protection de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution. Même si cette disposition a été abrogée, son contenu peut être reconstitué sans problèmes. L'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution, serait ainsi réintroduit formellement. L'article 31octiesj de la constitution, actuellement en vigueur serait par contre abrogé si l'initiative était adoptée (cf. art. 2 du projet d'arrêté fédéral). Par conséquent, on serait revenu à la situation d'avant le 9 juin 1996. 601

b. Interprétation de l'initiative comme complément au droit constitutionnel en vigueur (variante 2) Interprétée de cette manière, l'initiative se rapporte d'une manière générale à la législation visant à maintenir une forte population paysanne, indépendamment de la base constitutionnelle relative à l'agriculture. La référence à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution, alors être comprise comme un renvoi à la base constitutionnelle applicable au moment de la votation, soit à l'article 31octies en vigueur. Conformément à sa conception, l'initiative représente une précision (restriction) de ce dernier, qui pourrait continuer à s'appliquer même si elle était acceptée. Il faudrait ainsi remplacer la référence à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b" par le renvoi à l'article 31octies"8; l'article 31ocites proposé par les initiants devrait donc être compris comme un article supplémentaire9 (art. 31noviest.). Dans la mesure où les deux dispositions se contrediraient, l'article 31noviest plus récent ferait foi10. Pondération des deux variantes L'initiative renvoie d'une manière contraignante au texte et au contenu de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b qui était en vigueur au moment de son dépôt11, ce qui plaide en faveur de la première variante. La référence expresse à la législation se fondant sur cette disposition et visant à "conserver une forte population paysanne"12 ne peut concerner que la disposition constitutionnelle précitée. C'est pourquoi une autre interprétation pourrait manquer le vrai sens de l'initiative. Qui plus

est, l'article 31 octies en vigueur ne mentionne plus 8 Le texte d'une initiative ne pouvant pas être modifié, la référence à l'article 31 bis, 3e alinéa, lettre b, dans la constitution devrait être pourvu d'une note en bas de page indiquant que ladite disposition a été abrogée et remplacée par l'article 31 octies le 9 juin 1996. 9 Le texte d'une initiative ne peut être modifié. Mais selon l'interprétation proposée, l'initiative apporterait un complément à la constitution. Il faudrait donc prendre en considération les dispositions adoptées entre-temps et introduire dans la constitution l'article souhaité par les initiants conformément au droit fédéral: un nouvel article 31 novies devrait être adopté. 10 Selon le principe *lex posterior derogat priori*: la loi postérieure déroge à la loi antérieure. U Cf. 1er alinéa: "mesures législatives mentionnées à l'article 31 bis, 3e alinéa, lettre b et visant à conserver une forte population paysanne" 12 Par "population paysanne", on entend les personnes vivant dans le milieu agricole. En revanche, le terme "agriculture" est plus large: il désigne un secteur de l'économie englobant le sol, le capital et le travail (main-d'oeuvre); cf. Vögeli Eduard, *Zielsetzungen der Agrargesetzgebung nach der Schweizerischen Bundesverfassung*, Zürich, 1975, p. 75. 602

explicitement l'objectif consistant à "conserver une forte population paysanne". Il ne fait plus qu'énumérer les tâches incombant à l'agriculture et postuler l'encouragement d'entreprises paysannes exploitant le sol<sup>13</sup>. D'autres éléments parlent en faveur de la variante 2. D'une part, l'initiative doit être comprise, conformément à son texte, comme un complément à la loi fondamentale ("La Constitution fédérale est complétée comme il suit"); d'autre part, il s'agit, quant au fond, d'imposer des restrictions à la législation se fondant sur une disposition constitutionnelle considérée comme existante. Toutefois, on peut arguer contre cette interprétation et pour la variante 1 que l'initiative a été certes conçue comme complément, mais qu'elle représente en fait une alternative au nouvel article 31 octies du point de vue actuel et compte tenu de sa finalité. Lorsque le Parlement traitait du contre-projet à l'initiative des paysans et des consommateurs, l'initiative considérée était déjà déposée et connue. Les Chambres fédérales ont élaboré le contre-projet en vigueur en connaissance de sa teneur et en considération des arguments avancés par les initiants. Dans son principe, l'article 31 octies applicable anticipe au moins en partie la présente initiative. Ce dernier a été conçu comme un article autonome formant un tout, les précisions devant être apportées au niveau de la loi. L'initiative commentée représente par ailleurs une conception différente à la base constitutionnelle en vigueur sur le plan matériel, même si ce n'est pas le cas du point de vue purement formel. Vu les antécédents et la teneur de l'initiative, il n'est pas facile d'interpréter sa relation aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Il est à supposer que les initiants ont avant tout voulu simplifier quant au fond la législation applicable à la politique agricole actuelle en y apportant diverses restrictions et conditions. L'initiative pourrait donc aussi être considérée comme complément à l'article 31 octies cst. (nouvel art. 31 novies). Pour l'essentiel, cela voudrait dire que la disposition plus récente (art. 31 novies, texte de l'initiative) l'emporterait sur la plus ancienne (art. 31 octies en vigueur) en cas d'incompatibilité ou de conflit entre les deux articles. Mais nous venons de présenter uniquement la relation entre l'initiative et l'article 31 octies sur le plan du droit constitutionnel. Pour ce qui est de leur contenu et de leur finalité en matière de politique agricole, ils sont diamétralement opposés. L'initiative annule pour une part essentielle la conception de l'agriculture future que le peuple et les cantons ont approuvée le 9 juin 1996. 13 Cf. 1er et 2e alinéas de l'article 31 octies est. en vigueur 603

Par courrier du 28 mai 1996 à l'Office fédéral de l'agriculture, le VKMB a proposé d'adapter la numérotation et la teneur de l'article de la manière suivante: "Art. 31"°v'es La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 312S1ÏSÏ visant à conserver une forte population paysanne se limite aux exploitations agricoles Les motivations avancées sont les suivantes: cette adaptation serait purement formelle et ne changerait en rien le contenu et les conséquences du texte. Le rapport de l'initiative avec l'ancien et le nouvel article constitutionnel demeure- rait inchangé. L'initiative concrétiserait l'article en vigueur depuis le 9 juin 1996; acceptée, elle n'aurait aucune influence sur la validité de l'article 31oclics. La proposition de supprimer l'expression «visant à conserver une forte population paysanne» repose sur l'article constitutionnel abrogé; elle n'aurait pas de conséquences matérielles, car l'initiative se réfère à la protection apportée par les mesures législatives et comprend donc toute mesure destinée à préserver les structures paysannes. Par ce courrier, le VKMB a expressément fait savoir comment il interprète l'initiative par rapport à la constitution et demande, par la même occasion, une modification du texte de l'initiative allant dans ce sens. Cette façon d'interpréter l'article constitutionnel proposé par l'initiative ne peut cependant pas faire foi. L'objectif de chaque interprétation consiste à déterminer le véritable sens d'une norme. A cet effet, la teneur du texte est le point de départ. En outre, le texte doit être apprécié du point de vue grammatical, de la systématique et de sa conception historique. L'interprétation donnée par les initiants est aussi un élément pris en compte; ces derniers ne détiennent cependant pas le monopole en la matière. Car, si c'était le cas, on devrait se fonder, non sur la façon de voir du comité, mais sur celle des personnes qui ont signé l'initiative. Cette volonté hypothétique ne peut donc être appréciée que par une interprétation objective. Le texte d'une initiative ne peut être modifié. L'article 27, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11) interdit une telle pratique: lorsqu'une initiative «est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée». Un projet rédigé de toutes pièces fait foi et ne saurait donc subir 604

la moindre modification<sup>14</sup>. Si le texte proposé contient un renvoi à une disposition constitutionnelle abrogée, il doit être repris avec ce renvoi<sup>15</sup>. Autoriser la modification ultérieure d'une initiative, ce serait ôter toute signification au droit politique fondamental qui est de pouvoir déposer une initiative populaire. C'est justement parce qu'une initiative met aussi sur le tapis des sujets qui font problème et ne sont guère populaires, qu'elle doit demeurer intouchable et être soumise au peuple dans sa teneur originale. S'ajoute à cela que les signataires d'une initiative soutiennent un texte défini; on ne saurait supposer qu'un autre texte, légèrement différent, aurait obtenu le même nombre de signatures. Le Conseil fédéral opte pour la variante: abrogation de l'article 31°cties de la constitution Comme les deux conceptions de politique agricole ne sont pas compatibles quant au fond, le Conseil fédéral propose de choisir la première option. A cet effet, il a introduit un 2e article dans le projet d'arrêté fédéral qui indique que l'initiative abroge l'article 31oclics, de la constitution, qui a été approuvé par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. En vue de clarifier la situation et en accord avec le texte de l'initiative, il est prévu de réintroduire en même temps l'ancienne disposition de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b qui avait été abrogée. Ce choix a pour effet de marquer clairement que la politique agricole envisagée par l'initiative s'écarte très fortement de celle préconisée par le Conseil fédéral. Cette dernière s'est concrétisée, au niveau de la constitution, par l'adoption de l'article 31°cties, le 9 juin 1996 et, au niveau de la loi, par le projet présenté dans le message concernant la réforme de la politique agricole:

Deuxième étape (Politique agricole 2002). 14 Cela ne pose aucun problème, tant qu'il s'agit de la numérotation (art. "31°cl><" ou "31novies est.): suivant la solution choisie, l'article proposé sera inséré dans la constitution à l'endroit indiqué et sera numéroté en conséquence. '5 Cf. également d'autres renvois surannés ou incomplets aux articles 32, 1er alinéa, in fine, et 71 est. 605

Partie spéciale

### **E. 21**

Sixième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture, p. 264, FF 1984 III469 610

Ces caractéristiques correspondent également aux idées des initiants. Mais une définition positive est moins appropriée à l'exécution des mesures de politique agricole que la délimitation par rapport aux exploitations non paysannes. Sont considérées comme "non paysannes", selon la pratique actuelle en matière d'exécution des mesures de politique agricole: les exploitations ne disposant pas de base fourragère propre suffisante, les exploitations employant une nombreuse main-d'oeuvre<sup>22</sup>, les entreprises exploitées en gérance<sup>23</sup>, les exploitations de loisirs. Il va de soi que dans les conditions prévues par les initiants, on devrait fixer des limites inférieures et supérieures pertinentes afin d'exclure les exploitations non paysannes. Agriculteurs indépendants Pour bénéficier de la protection, les exploitations paysannes doivent être gérées par un agriculteur indépendant. Les entreprises exploitées par une personne non indépendante remplissent une des conditions requises d'une exploitation paysanne, comme il ressort des considérations ci-dessus. Qui dit indépendant dit exploitation gérée par un paysan pour son propre compte et à ses risques et périls. L'exploitation exécutée uniquement par un tiers salarié n'est pas admise. Cela concerne les entreprises agricoles exploitées par un employé. Concrètement, sont exclues de la protection toutes les exploitations non affermées, mais conduites par un gérant. Dans le détail, il s'agit des exploitations appartenant: aux pouvoirs publics, à des personnes morales de droit privé (coopératives, fondations, sociétés, etc.) ou à des particuliers.

### **E. 22**

Conformément à l'ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.131), sont exclues des paiements directs les exploitations occupant plus de sept unités de main-d'oeuvre (soit plus de douze unités de main-d'oeuvre pour les exploitations se vouant principalement à des cultures spéciales).

### **E. 23**

Les exploitations appartenant à des personnes physiques ou morales, gérées par une ou plusieurs personnes ayant un statut d'employé (cf. ci-dessous). 611

Dans le langage courant, la notion d'agriculteur désigne une personne physique dirigeant une exploitation paysanne. Cela confirme l'interprétation excluant les personnes morales de l'effet protecteur de la législation. Le nouvel article constitutionnel agricole 31°cties n'exclut pas d'entrée de cause certains types d'exploitation, mais il réserve le soutien ciblé aux exploitations paysannes cultivant le sol. L'agriculture suisse garde son caractère paysan sans que d'autres formes d'exploitation doivent être interdites ou amenées à disparaître par des interventions intentionnelles. Le mandat prévu au 2e alinéa du nouvel article constitutionnel permet de cibler les mesures de politique agricole sur les exploitations paysannes cultivant le sol et d'en exclure autant que possible les autres entreprises agricoles.

Ainsi, les mesures spécifiques de la politique agricole seront axées principalement sur ce type d'exploitations. Pour chaque mesure, des critères de délimitation seront choisis de façon différenciée et ciblée, afin de tenir compte de la diversité des conditions naturelles, structurelles et organisationnelles de notre agriculture. Ces limites seront fixées dans le cadre de la loi et des ordonnances. Cela laisse la marge de manoeuvre indispensable au secteur agricole afin qu'il soit à même de s'adapter rapidement aux modifications des conditions-cadres. Par contre, l'initiative fixe de façon rigide les entités qui seront susceptibles de bénéficier de la protection résultant de l'ensemble des mesures de politique agricole. Méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux Pour bénéficier de l'effet protecteur de la législation, les agriculteurs doivent en outre appliquer des méthodes de production respectueuses à la fois de la nature et des animaux. Conformément au 1er alinéa, on entend généralement par là le respect des cycles naturels et l'interdépendance de l'homme, de l'animal et de la nature. Ces éléments correspondent pratiquement à l'exigence de durabilité liée à la production, qui a été fixée récemment dans la constitution\*\*. Le 4e alinéa de l'initiative prescrit des critères concrets pour la mise en oeuvre. Cependant, ceux-ci sont déjà fixés précisément par voie d'ordonnance.

#### **E. 24**

Article 3 1<sup>o</sup>cties, 1er al., est.. Le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement définit la notion de durabilité comme suit: "Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle de tous les pays et groupes de population sont satis- faits, sans porter préjudice à la faculté des générations futures de satisfaire leurs besoins et en maintenant la biodiversité (faune et flore)". 612

212.2 2e alinéa Droit aux paiements directs L'initiative confère un rôle-clef aux paiements directs, qui génèrent un effet protecteur marqué: ils rémunèrent les prestations en matière d'écologie et de protection des animaux, ainsi que d'autres prestations d'intérêt général fournies par l'exploitation concernée. Le 2e alinéa prévoit d'intégrer dans la constitution un droit aux paiements directs pour ces exploitations. S'agissant de la mise en oeuvre de l'effet protecteur, on appliquera les conditions fixées au 1er alinéa, à savoir: exploitations agricoles (paysannes), agriculteurs indépendants, méthodes de production respectueuses de la nature, méthodes de production respectueuses des animaux. Les conditions susmentionnées sont cumulatives. Le législateur dispose toutefois d'une certaine latitude pour définir de manière détaillée le cercle des ayants droit. Conformément au 1er alinéa, les critères requis sont assortis de limitations correspondantes concrètes. Aux yeux des initiants, la pratique en vigueur qui fixe à trois hectares de SAU25 et à cinq unités de bétail la limite inférieure donnant droit aux paiements directs complémentaires et aux contributions écologiques, afin d'exclure les entreprises exploitées à titre de loisirs, semble trop restrictive. Ils estiment que le critère "d'exploitation agricole" devrait également s'appliquer aux unités de taille inférieure, qui bénéficieraient donc de la protection et du soutien en question, pour autant qu'elles soient gérées par un paysan indépendant qui utilise des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. Contrairement à l'initiative, l'article constitutionnel prévoit toujours explicite- ment deux catégories de paiements directs: paiements directs destinés à compléter le revenu paysan et visant à rémunérer équitablement les prestations, pour autant que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique (art. 31octies; 3e al., let. a, est.);

#### **E. 25**

Pour les cultures spéciales, la limite inférieure se situe à 1,5 hectare SAU. 40 Feuille fédérale. 148e année. Vol. IV 613

contributions écologiques destinées à encourager les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale (art. 31<sup>o</sup>cties, 3e al., let. b, est.). La disposition de ces deux catégories de paiements directs offre la possibilité de promouvoir, par la voie de l'incitation économique, les formes de production particulièrement respectueuses de la nature et des animaux, sans les imposer impérativement. Cette stratégie devrait aboutir au même résultat que l'initiative, car en 2002 la quasi-totalité des surfaces agricoles de notre pays devraient être cultivées selon des méthodes de production strictement respectueuses de l'environnement (au moins le respect des conditions prévues pour remplir les critères écologiques indiqués à l'art. 31<sup>o</sup>cties, 3e al., let. a est.). 212.3 3e alinéa "Mesures de politique commerciale" Le 3e alinéa se réfère aux produits agricoles et à leurs dérivés. Contrairement aux deux premiers alinéas, qui réservent la protection prévue dans la législation et les paiements directs aux exploitations paysannes (1er al.) et aux entreprises indépendantes, respectueuses de la nature et des animaux (2e al.), le 3e alinéa précise que seuls deux instruments sont applicables aux produits agricoles et à leurs dérivés, en tant que mesures de politique commerciale de protection: les droits de douane exempts de toute taxe supplémentaire et les paiements directs. Dans l'usage actuel, la notion de "mesures de politique commerciale" désigne des instruments assurant la protection douanière de la production du pays. Ces mesures sont indispensables pour assurer l'écoulement des produits suisses en dépit de la concurrence étrangère. Les mesures d'ordre interne, visant à soutenir et à protéger l'agriculture, sont considérées jusqu'à présent de manière différenciée<sup>26</sup>, mais elles ne font pas partie des mesures de politique commerciale de protection au sens propre du terme. Les initiants donnent toutefois une nouvelle interprétation à la notion de "mesures de politique commerciale": ils ajoutent implicitement aux paiements directs et aux droits de douane expressément mentionnés, toutes les autres

## E. 26

Cf. Septième rapport sur l'agriculture du Conseil fédéral, Berne 1992, p. 89, FF 1992 H 140 614

mesures de protection ou de soutien directes, étant entendu que celles-ci ne sont en principe plus admises. Il s'agit notamment de supprimer toutes les garanties de prix et à l'écoulement existantes, ainsi que les subventions à l'exportation autorisées au titre des accords agricoles convenus dans le cadre de l'OMC. En revanche, les limitations quantitatives à la production suisse (p.ex. contingentement laitier) ne sont plus considérées comme "mesures de politique commerciale" selon les auteurs de l'initiative, et elles restent donc autorisées, dans la mesure où elles ne sont pas liées à des garanties de prix et d'écoulement. Pour ce qui est des mesures visant à améliorer les bases de production, comme l'aide aux investissements, de celles visant à promouvoir la recherche, la formation et la vulgarisation, ainsi que des réglementations afférentes au droit foncier rural et au bail à ferme agricole au sens de l'article 31<sup>o</sup>cties, 3e alinéa, lettres e et/, les initiants considèrent qu'elles restent admises. Droits de douane ^ Les droits de douane restent la seule mesure de protection commerciale proprement dite<sup>27</sup>. A supposer que, dans la situation actuelle, on supprime toute intervention de l'Etat en matière de garantie des prix et d'écoulement, le niveau des prix admis en Suisse et donc des recettes tirées de la production seraient principalement déterminées par les droits de douane. Mais en pratique, limiter de manière conséquente l'effet protecteur des taxes douanières aux exploitations ciblées n'est guère réalisable. En

admettant que l'on prive de la protection les exploitations ne satisfaisant pas à tous les critères mentionnés au 1er alinéa, il en résulterait une forte pression sur le prix des produits de ces exploitations. Mais cette pression s'exercerait aussi sur les produits des exploitations ciblées, qu'il est difficile de distinguer des autres et qui peuvent leur être substitués. L'ampleur des paiements directs serait alors le seul élément permettant de faire la différence entre les exploitations ciblées et celles non ciblées en ce qui concerne le niveau de protection. La deuxième phrase du 3e alinéa stipule que "les droits de douane [...] sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum". Ce texte requiert une interprétation. D'après le droit en vigueur, les droits de douane sont fixés au niveau de la loi, dans le tarif général, qui constitue l'annexe de la loi sur le tarif des

#### **E. 27**

Les contingents tarifaires actuels dans le cadre de l'OMC ne représentent pas des instruments de réglementation des marchés, mais au contraire un accès garanti en faveur des autres membres de l'OMC. 615

douanes<sup>28</sup>. Celle-ci confère toutefois la compétence de modifier les droits de douane au Conseil fédéral, qui doit tous les six mois faire rapport à ce sujet à l'Assemblée fédérale (rapport semestriel du Conseil fédéral sur les mesures douanières). D peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique afin qu'il soit possible de réagir aussi vite que possible aux nouvelles conditions. La question est de savoir quels droits de douane sont concernés par le 3e alinéa de l'initiative. S'il s'agit des droits de douane figurant dans le tarif général, cette disposition n'apporterait aucune innovation quant au fond: elle ne ferait qu'inscrire dans la constitution le système actuel applicable aux produits agricoles et aux marchandises qui en dérivent. Mais il est concevable que les initiants ont voulu par là retirer au Conseil fédéral (et au Département fédéral de l'économie publique) la compétence de modifier les droits de douane et donc changer de système. Les droits de douane devraient donc être adaptés par la voie législative ordinaire pour les produits relevant du 3e alinéa, ce qui exigerait une révision du tarif. Par conséquent, les droits resteraient inchangés durant de longues périodes. Les pouvoirs publics ne seraient pas à même d'intervenir à la frontière pour faire face aux changements qui surviennent dans le domaine des produits visés par le 3e alinéa: ils ne pourraient prendre des mesures que sur le plan interne. A la suite des négociations du Cycle d'Uruguay menées dans le cadre du GATT, les anciennes mesures non tarifaires ont été transformées en droits de douane, dans le sens de l'initiative. Le montant de ces droits reflète l'ancienne protection à la frontière qui utilisait d'autres instruments. Quant à leur limite supérieure imposée par les accords de l'OMC, ces droits sont fixés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein (liste LIX). Ils ne peuvent être augmentés sans compensation pour les pays membres de l'OMC concernés. En adaptant l'annexe à la loi sur le tarif des douanes (tarif général), le Parlement a transposé dans la législation nationale les droits de douane de la liste LIX par arrêté fédéral du 19 décembre 1994 non soumis au référendum facultatif. Selon les indications fournies par le comité de l'initiative, la condition requise au 3e alinéa, selon laquelle les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés doivent être fixés par un arrêté fédéral soumis au référendum, est ainsi remplie. Si l'initiative est acceptée, les conditions générales prévalant

#### **E. 28**

Loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD, RS 632.10; RO 7995 1826) 616

depuis le 1er juillet 1995 continueront de s'appliquer à la protection bénéficiant aux produits agricoles et à leurs dérivés. Subventions aux exportations La limitation des "mesures de politique commerciale" aux paiements directs et aux droits de douane, dans le sens des initiants, rend impossible les subventions à l'exportation. Outre les importantes subventions à l'exportation accordées en faveur du fromage et du bétail de rente, les restitutions aux exportations procédant de la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés<sup>29</sup>, qui visent à réduire le handicap frappant les produits de base transformés, ne seraient donc plus possibles. L'industrie de transformation, qui achète des quantités considérables de produits de base suisses, en serait la première touchée après la production agricole, ce qui aurait des incidences négatives correspondantes sur ses parts au marché et l'emploi en Suisse; ceci notamment dans le cas où l'industrie agro-alimentaire ne peut acquérir les matières premières à des conditions aussi favorables que ses concurrents étrangers (cf. ch. 36). Suppression des autres mesures d'intervention sur les marchés Dans le cadre de la réforme agricole prévue par le Conseil fédéral, la protection à la frontière reste un pilier de la protection agricole, qui doit respecter les règles de l'OMC et les engagements relevant du droit international. Bien que le soutien direct à la production doive être progressivement réduit, la Confédération maintiendra quelques conditions générales au niveau des marchés afin d'éviter les effets indésirables d'une libéralisation trop rapide qui pourrait provoquer un effondrement des prix et une baisse insupportable des recettes des agriculteurs ou un déséquilibre profond entre les différentes productions. L'octroi de mandats de prestations ainsi que les aides à la promotion sont des exemples de ces types d'actions. Toutes ces mesures seront concrétisées dans la nouvelle loi sur l'agriculture et dans les ordonnances d'application. Ces mesures ne seraient plus applicables en cas d'acceptation de l'initiative.

## **E. 29**

Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72 .617

212.4 4e alinéa Méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux Le 4e alinéa règle les méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. Les conditions imposées à une production respectueuse de la nature correspondent en principe aux prescriptions des organisations reconnues promouvant la culture biologique ou d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable. L'initiative ancre ainsi la méthode de la production biologique dans la constitution. Chaque réglementation afférente à cette méthode peut cependant être développée et ajustée à l'état des connaissances. La production intégrée (PI) n'est par contre pas explicitement mentionnée, bien que les initiants considèrent qu'elle est suffisamment en accord avec la nature, dans la mesure où le droit fédéral la déclare équivalente à la production biologique. S'agissant -des méthodes de production respectueuses des animaux, les dispositions relatives à la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air ou à des formes de production équivalentes sont suffisantes. L'initiative prévoit ainsi d'inscrire explicitement dans la constitution la détention en plein air. Les conditions requises au 4e alinéa, liées à la production biologique ou à d'autres méthodes de production équivalentes d'une part, et celles liées à la détention d'animaux de rente en plein air ou à des formes équivalentes de production respectueuses des animaux de l'autre<sup>30</sup>, sont cumulatives: elles doivent être réunies simultanément par les exploitations concernées. Ces conditions et charges, réglées aujourd'hui par voie d'ordonnance, restent applicables tant que la législation n'aura pas fixé des prescriptions

équivalentes. L'initiative se réfère implicitement aux ordonnances actuelles.

### **E. 30**

P.ex. élevage dans le cadre du programme visant à promouvoir des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, introduit en 1996. 618

212.5 5e alinéa Montant minimum garanti en paiements directs Conformément à l'initiative, les paysans satisfaisant aux conditions requises aux 1er et 4e alinéas du texte de l'initiative peuvent bénéficier de paiements directs, d'un montant minimum garanti et variable d'après la taille de leur exploitation. Le 5e alinéa vise à assurer cette garantie, en fixant des barèmes minimum explicitement mentionnés dans la constitution. Le 6e alinéa réglemente par contre la couverture de la garantie en cas de dépréciation monétaire (inflation). Limites inférieures et supérieures pour les paiements directs Le 5e alinéa quantifie les limites inférieures et supérieures par exploitation prévues pour l'octroi des paiements directs de la Confédération. Ces paiements ont été fixés à au moins 3'000 francs par hectare, mais au plus à 50'000 francs par exploitation. Un ajustement du barème à l'hectare et de la limite supérieure vers le bas ou vers le haut ne serait possible que moyennant un amendement constitutionnel, autrement dit par une votation populaire. On peut partir du principe que les paiements directs sont octroyés par hectare de SAU. Le texte de l'initiative ne définit toutefois pas précisément la notion de surface de référence pour l'octroi des paiements directs. Le montant minimum par hectare destiné à une exploitation (ou son exploitant) qui remplit tous les critères requis aux 1er et 4e alinéas, s'élève explicitement à au moins 3\*000 francs pour autant que la somme totale de SO'000 francs par entreprise ne soit pas dépassée. Le seuil à partir duquel on peut descendre au-dessous du barème minimum (3'000 francs par hectare) se situe ainsi autour de 16 2/3 hectares de SAU. La formulation "au moins 3'000 francs par hectare" (5e al.) laisse ouverte la possibilité d'augmenter le barème à l'hectare. Selon l'initiative, une différenciation des paiements directs telle qu'elle est appliquée aujourd'hui ne serait par conséquent possible que moyennant une augmentation du montant minimum à l'hectare, exception faite des régions de montagne. Cela affecterait en premier lieu les paiements directs destinés à l'orientation de la production<sup>31</sup>. Toute augmentation dépassant le barème minimum à l'hectare aurait en outre pour conséquence ceci: en raison du plafonnement des paiements ->1 Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé, indemnité de non-ensilage, supplément de prix sur le lait transformé en fromage, primes de culture. 619

directs à 50'000 francs par exploitation, cette hausse concernait uniquement les exploitations disposant d'une SAU inférieure à 16 2/3 hectares. Cette dernière limite de surface aurait encore tendance à se réduire. La formulation absolue du droit au montant minimum de 3\*000 francs par hectare pour les exploitations dont la SAU est inférieure à la limite susmentionnée est en contradiction logique avec la condition fixée au 2e alinéa, selon laquelle les paiements directs ne peuvent être octroyés que s'ils sont nécessaires à l'obtention d'un revenu équitable. En revanche, on ne retrouve pas cette contradiction concernant la limite supérieure de SO'000 francs par exploitation. Le montant minimum absolu sert bien davantage à quantifier d'une manière indirecte au niveau constitutionnel la notion de "revenu équitable". Blocage des structures Le plafonnement du montant des paiements directs à 50\*000 francs par exploitation au maximum (base 1993: montant indexé à l'évolution du coût de la vie) implique une politique structurelle très statique, puisqu'elle prévoit le versement de la même somme à toutes les exploitations qui dépassent 17 hectares de SAU<sup>32</sup>. Cet égalitarisme n'est pas compatible avec l'efficacité économique.

Un tel nivellement aurait pour effet de bloquer et même d'inverser l'évolution des structures. Les exploitations disposant d'une surface supérieure à 17 hectares seraient alors tentées de réduire leurs surfaces pour créer de plus petites unités économiques, généralement moins rationnelles. Le plafonnement des paiements directs à la surface à 17 hectares relèverait le niveau des coûts par rapport à la situation actuelle. Avec le temps, cet écart de coûts de production se creuserait encore par rapport à l'étranger, car les exploitations suisses ne pourraient profiter de l'avantage du progrès technique et des économies d'échelle, tandis que leurs concurrents étrangers l'appliqueraient en devenant ainsi toujours plus concurrentiels et donc plus attractifs pour les consommateurs suisses. Si les montants maximums en faveur des paiements directs par exploitation étaient fixés dans la constitution, toute adaptation de la base de calcul nécessiterait une modification de la constitution, qui prendrait du temps et qui serait coûteuse (votation populaire). Le nouvel article constitutionnel agricole accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996 garantit la souplesse indispensable à la politique des structures. Ces

### **E. 32**

Si le taux minimal de 3'000 francs par hectare était relevé, cette limite serait encore plus basse. 620

dernières doivent suivre l'évolution économique et technique. La Confédération n'envisage pas de prendre des mesures pour accentuer ou freiner celle-ci. Toutefois, le nouvel article constitutionnel n'interdit pas la mise en place de mesures d'ordre structurel, notamment si les conditions-cadres devaient évoluer fortement. Limites de revenu et de fortune Quant à la possibilité de faire valoir le droit aux paiements directs, un critère d'exclusion supplémentaire concernant la fixation de limites du revenu et de la fortune vient s'ajouter aux conditions énumérées au 1er alinéa. En vertu du 5e alinéa, le Conseil fédéral est tenu de fixer impérativement ces limites pour tous les paiements directs. Cela permet de ralentir le développement d'une agriculture exercée à titre accessoire, que l'initiative risque de favoriser (cf. ch. 34). Actuellement, les limites de revenu font partie intégrante des dispositions d'exécution concernant les paiements directs complémentaires, mais elles ne s'appliquent pas aux contributions écologiques. Celles-ci servent à rémunérer les paysans pour les prestations particulières qu'ils fournissent en faveur de la protection de l'environnement et des animaux, indépendamment de leur situation financière. Dérogations pour les régions de montagne Le 5e alinéa de l'initiative prévoit pour les régions de montagne une dérogation à la forme générale de l'octroi des paiements directs. D offre deux possibilités: paiements directs plus élevés et - contributions en faveur de l'économie alpestre. Dans son orientation actuelle, l'initiative part du principe que dans le premier cas, seuls les barèmes à l'hectare pourraient être relevés, la limite supérieure de 50\*000 francs par exploitation demeurant inchangée. La réforme de la politique agricole en cours ne supprime pas les mesures d'aide directe spécifiques en faveur des régions de montagne. Grâce à la séparation entre la politique des prix et celles des revenus, la position des paysans de montagne s'est améliorée, en valeur relative, par rapport à celle des paysans de plaine: la production est moins intensive par unité de surface dans les régions situées en altitude. Le projet de nouvelle loi sur l'agriculture prévoit de maintenir les contributions aux frais des détenteurs de bétail, les contributions 621

pour les terrains en pente ainsi que les contributions d'estivage. Ces, contribu- tions, liées au nombre d'animaux détenus ou à l'exploitation des terres, dans les limites de l'intensité autorisée, ont l'avantage de promouvoir non seulement les fonctions d'entretien, mais aussi

la fonction productive des exploitations de montagne. Tentatives de dépasser la limite supérieure Tout morcellement d'une exploitation qui vise à rendre inopérantes les règles fixant à 50'000 francs le plafond pour les paiements directs est interdit. Selon les initiants, les conditions requises pour diviser une exploitation doivent être réglementées dans la législation fédérale, les deux principales étant notamment l'imposition fiscale et la comptabilité séparées des ménages. Aux yeux des initiants, la vente ou l'affermage de parcelles ne servent pas à dépasser la limite supérieure. Dans sa politique agricole, le Conseil fédéral aspire à ce que les paiements directs soient les plus neutres possible par rapport aux structures: il importe que le processus d'adaptation résultant du progrès technique ne soit pas entravé et que la compétitivité des exploitations ne soit pas réduite.

212.6 6e alinéa Compensation du renchérissement Le 6e alinéa de l'initiative vise à maintenir en valeur réelle le montant minimum des paiements directs, proportionnel à la taille de l'exploitation. L'augmentation minimum dépend du renchérissement et elle concerne également le plafond par exploitation. A moins que la législation n'impose une autre base de calcul, la compensation du renchérissement est liée à l'indice suisse des prix à la consommation, calculé par l'Office fédéral de la statistique (les initiants l'appellent "indice suisse du coût de la vie"). Le jour de référence pour le calcul de la compensation du renchérissement est le 1er janvier 1993. Les montants absolus en francs que le 5e alinéa inscrit dans la constitution se réfèrent aux valeurs de ce moment-là. Compte tenu du renchérissement calculé sur la base des prix à la consommation accumulé entre-temps, le montant minimum actuel des paiements directs par hectare pour une exploitation sise en plaine s'élève à environ 3' 120 francs, et le montant maximum à 52'000 francs. 622

La possibilité de fixer par la loi la périodicité des adaptations au renchérissement offre toutefois une certaine marge de manoeuvre. D serait pour le moins envisageable que l'adaptation ne s'opère pas chaque année mais, par exemple, lors de la fixation de crédits de paiement portant sur plusieurs années en vue d'assurer le financement des paiements directs comme le prévoit le projet de nouvelle loi sur l'agriculture. 22

Compatibilité de l'initiative avec la nouvelle politique agricole de la Confédération La réforme de la politique agricole de la Confédération a été engagée en 1992 avec le Septième rapport sur l'agriculture. Le nouvel article constitutionnel 31octies et la nouvelle loi sur l'agriculture proposée avec la deuxième étape de la réforme agricole (PA 2002) constituent à eux deux les bases nécessaires pour atteindre les objectifs. Dans une première partie, le présent chapitre présente tout d'abord les objectifs de la nouvelle politique agricole, et il vérifie leur compatibilité avec l'initiative (chiffre 221); puis il rappelle les instruments utilisés pour la mise en oeuvre de la nouvelle politique agricole au niveau de la loi, en les comparant avec ceux qui seraient encore permis en cas d'adoption de l'initiative (chiffre 222). 221

Objectifs de la réforme agricole Durabilité Le premier but de la réforme agricole consiste à mettre en oeuvre la durabilité dans le domaine agricole (cf. ch. 212.1, définition, note de bas de page 22). Pour l'agriculture, la durabilité revêt deux dimensions. Il s'agit d'une part d'exploiter et d'entretenir les terres cultivées et de contribuer ainsi au maintien de la fertilité du sol nécessaire pour satisfaire les besoins actuels et à venir. Il s'agit d'autre part de choisir les modes de production les moins nuisibles à l'environnement. Il faut donc maintenir la SAU, autant que faire se peut, moyennant une exploitation écologique, dans des cycles quasiment fermés. 623

Compétitivité Le deuxième but de la réforme agricole est d'améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur alimentaire. Cet objectif doit être atteint car la demande de produits

de l'agriculture suisse risque d'être mise sous pression, ce qui, à long terme, compromettrait les fonctions traditionnelles de l'agriculture (contribution à l'approvisionnement assuré de la population, maintien des bases naturelles de l'existence et entretien du paysage rural, occupation décentralisée du territoire). Comparaison des objectifs L'article 31 octies inscrit le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la constitution fédérale. Il s'agit à la fois d'une fonction de production et d'une fonction d'entretien. C'est une des caractéristiques importantes du nouvel article constitutionnel qui est fort appréciée. L'article définit ainsi clairement les diverses fonctions de l'agriculture au service de la société. En revanche, l'initiative, ne se prononce pas clairement sur ce principe. Elle se limite à préciser et à compléter les objectifs qui étaient contenus à la lettre b du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 31K de la constitution, lettre qui a été abrogée le 9 juin dernier, à savoir: conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture, consolider la propriété rurale. L'initiative n'a pas adapté ces objectifs à ce que le peuple attend désormais de l'agriculture. Cependant, l'initiative et la réforme agricole ont un objectif commun: assurer à l'agriculture un développement durable. En limitant la protection agricole aux exploitations dont la production satisfait amplement aux critères actuels de protection de l'environnement et des animaux, les initiants voudraient atteindre cet objectif par de strictes mesures. La réforme de la politique agricole au niveau fédéral mise par contre sur une stratégie de l'incitation, qui laisse aux paysans le temps de s'adapter. L'amélioration de la compétitivité n'est pas explicitement demandée par l'initiative. Celle-ci prévoit certes un désengagement de la Confédération des marchés aux échelons de la production et de la transformation, ce qui équivaut à une libéralisation du secteur agro-alimentaire; mais elle implique le sacrifice 624 d'une grande partie des parts de marché actuelles de notre industrie agro-alimentaire. Malgré la réduction des quantités produites (cf. ch. 321), les auteurs de l'initiative entendent maintenir le potentiel d'emploi au niveau de la production, en cimentant les structures et en freinant les effets des progrès de la productivité. On ne réussira toutefois pas à atteindre le but visé, à savoir une agriculture productive et le maintien du potentiel d'emploi, avec les instruments proposés (cf. ch. 34). il ne semble guère possible d'améliorer la compétitivité de l'agriculture suisse tout en abaissant les coûts de production, ainsi que le préconise l'initiative. Au contraire, la réforme agricole de la Confédération a pour objectif d'améliorer autant que possible la compétitivité des exploitations existantes, pour éviter qu'elles ne soient rejetées du système. Tel serait notamment le cas dans le secteur de l'industrie agro-alimentaire si l'initiative était acceptée. Il faut conserver le potentiel d'emploi aussi bien dans l'agriculture que dans les branches en amont et en aval de l'agriculture, et donc maintenir une valeur ajoutée la plus élevée possible tout au long de la filière agro-alimentaire, allant du produit brut au bien de consommation final. Or, cet objectif ne peut être atteint que si l'on continue à favoriser un développement raisonnable des structures, en exploitant les progrès de la productivité. Ce faisant, on ne compromettrait pas le "caractère paysan" de l'agriculture. Aujourd'hui, la surface de la plupart des exploitations agricoles en Suisse est encore nettement inférieure à celle qu'une famille de paysans peut gérer en utilisant des moyens modernes et des méthodes de production durables. La sauvegarde de dimensions paysannes dans le cadre de la politique agricole de la Confédération est en outre garantie par les nombreuses conditions dont est assortie chaque mesure proposée. Par contre, le Conseil fédéral rejette une politique de maintien des structures aussi rigoureuse que l'exige l'initiative. 625

222 Mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole au niveau de la loi La nouvelle loi sur l'agriculture<sup>33</sup> proposée dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole représente la mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel 31 octies au niveau de la loi. La loi et l'article susmentionnés constituent la base juridique nécessaire à promouvoir une agriculture suisse durable et compétitive, dans le sens de la réforme de la politique agricole (cf. ch. 221). Nous décrivons ci-après brièvement les stratégies et instruments appliqués dans la mise en oeuvre, des objectifs. 222.1 Stratégies utilisées dans le cadre de la réforme agricole 222.11 Séparation de la politique des prix et de la politique des revenus Dans le cadre de la première étape de la réforme agricole, on a créé le 9 octobre 1992, avec l'institution des paiements directs conformément aux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture (LAgr), la base permettant de rendre l'agriculture durable (cf. ch. 221). Ajoutés à la suppression du soutien des prix, ces versements diminuent la pression qui pousse les paysans vers une production intensive et donc potentiellement non durable. Les paiements directs écologiques (contributions écologiques) prévus à l'article 31b représentent une incitation spécifique à fournir des prestations particulièrement écologiques. Cette stratégie, amorcée en 1993, continuera à être appliquée. Dans les plans financiers de la Confédération, les contributions écologiques resteront ainsi la seule position du budget agricole à afficher une forte croissance, tandis que les autres paiements directs non liés à la production stagneront, et que la plupart des autres positions budgétaires régresseront. Avec une telle stratégie, la quasi-totalité de la SAU devrait être exploitée d'ici quelques années selon des méthodes particulièrement écologiques<sup>34</sup>.

### **E. 33**

Cf. Message du Conseil fédéral concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) en préparation.

### **E. 34**

Ces méthodes sont la production intégrée et la culture biologique, définies dans l'ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (Ordonnance sur les contributions écologiques, OCEco; RS 910.132) ainsi que les instructions y relatives de l'OFAG. 626

222.12 Durabilité En participant davantage aux programmes écologiques fondés sur l'article 31 b de la loi sur l'agriculture, la production intégrée en Suisse se rapproche toujours plus du niveau requis pour une exploitation durable et adaptée au site. Pour l'année en cours, 56 pour cent des exploitations agricoles de la Suisse appliquent des méthodes de production intégrée ou biologique. Cela concerne 60 pour cent des surfaces cultivables du pays. Les autorités et l'Union suisse des paysans s'efforcent d'obtenir que la quasi-totalité de la SAU de notre pays soit bientôt exploitée d'après ces règles. Passé un certain délai de transition, on pourra exiger, pour chaque paiement direct, la preuve que les prestations fournies satisfont aux exigences écologiques requises. Dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole, on pourra donc prévoir de regrouper les paiements directs complémentaires et certaines parties des contributions affectées à la production intégrée. Ce faisant, on aura ainsi considérablement contribué à rendre l'agriculture suisse plus conforme aux exigences écologiques. 222.13 Régénération de l'économie de marché dans le secteur agro-alimentaire L'élément-clé de la seconde étape de la réforme agricole est la régénération de l'économie de marché dans le secteur agro-alimentaire, visant à le rendre

plus compétitif (ch. 221). Cette régénération passe par la libéralisation des organisations du marché (chiffre 222.131) d'une part et par les ajustements visant à améliorer les bases de production de l'autre (ch. 222.132). 222.131 Déréglementation des marchés En raison de la réglementation prononcée des marchés agricoles, l'offre actuelle n'est plus parfaitement adaptée à la demande. Il importe donc d'abandonner dans une large mesure les interventions sur le marché et les garanties de prix, afin de rendre les entreprises productrices, commerciales et transformatrices de nouveau directement responsables du produit de la vente. Cette mesure les incitera à produire de manière plus efficace et plus conforme à la demande. A l'avenir, l'Etat se bornera à fixer les conditions générales permettant de tirer une recette maximum de la vente des produits. S'agissant de la présentation détaillée des ajustements proposés pour chaque organisation de marché, nous 627

vous renvoyons au message du Conseil fédéral concernant la réforme de la . politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) en préparation. La déréglementation des marchés aura pour effet d'augmenter la marge de manoeuvre des agriculteurs. Ils seront ainsi en mesure de satisfaire davantage à la demande des consommateurs et de manière plus flexible. 222.132 Ajustements liés à l'amélioration des bases de production Grâce aux mesures visant à améliorer les bases de production, l'agriculture dispose des conditions nécessaires dont elle a besoin pour fournir ses prestations au plus bas prix. En ce qui concerne les améliorations structurelles, il s'agit de promouvoir les solutions peu coûteuses, en remplaçant le financement résiduel par des crédits forfaitaires, et de rendre ainsi plus attrayante la constitution de fonds propres. S'agissant des prescriptions de l'Etat afférentes à l'élevage des animaux, on veillera à réduire progressivement la densité réglementaire. En favorisant l'initiative privée et le marché, on devrait optimiser: la tenue des herd-books, le programme de maintien de la santé, les programmes d'assainissement et les programmes qualitatifs, ainsi que les contrôles des performances, et les orienter à meilleur prix, vers les besoins des producteurs. Les prescriptions suisses concernant les matières auxiliaires agricoles et la protection phytosanitaire ont été adaptées à celles de l'UE dans le cadre du Paquet agricole 95, dans l'intérêt de la reconnaissance réciproque des procédés, des contrôles et des produits. Cette harmonisation devrait faire baisser le prix des matières auxiliaires de l'agriculture<sup>35</sup>. 222.133 Conséquences financières La régénération de l'économie de marché proposée entraînera une réduction des coûts de l'agriculture pour l'économie nationale et des allègements substantiels pour les consommateurs. Selon les calculs provisoires basés sur des modèles

## **E. 35**

Accomplissement des tâches de l'agriculture L'agriculture suisse a pour mandat de fournir de multiples prestations. Les fonctions qui lui incombent se subdivisent comme suit: production et approvisionnement d'une part, maintien et protection d'autre part. Si l'initiative est adoptée, les deux premières fonctions ne seront plus intégralement garanties. Extensification excessive Avec une baisse des prix à la production prévisible, une forte extensification de l'agriculture pourrait entraîner une véritable exploitation d'entretien. La production de denrées alimentaires ne jouerait plus qu'un rôle secondaire dans de telles conditions. L'agriculture ne pourrait plus assumer correctement ses deux premières fonctions, celles de production et d'approvisionnement, et avec le temps, elle perdrait également le savoir-faire nécessaire à une agriculture productive. Une agriculture trop extensive aurait un effet déstabilisant du point de vue écologique, notamment dans les régions de montagne. A long terme, un système de pâturage extensif ne suffit pas pour

entretenir les terrains en pente. En plus du risque de dépeuplement de certaines vallées de montagne, le paysage rural négligé pourrait également décourager les touristes. Ces problèmes dépendent du rapport existant entre les prix et les paiements directs, soit entre le soutien lié à la production et celui non lié à la production. Au cas où le niveau des prix baisserait tellement que la production ne pourrait plus couvrir ses coûts et devrait subir un manque à gagner, il serait logique pour l'agriculteur d'abandonner l'exploitation. Mais les paiements directs se montant à 3'000 francs au plus par hectare pourraient inciter celui-ci à maintenir une exploitation minimale. Aussi faudrait-il définir un niveau minimum pour l'exploitation, et s'assurer que l'agriculteur concerné le respecte moyennant des contrôles correspondants. L'initiative n'offre pratiquement aucune marge de manoeuvre pour garantir, sans un contrôle ad hoc, l'exploitation de l'ensemble des surfaces par un rapport équilibré entre paiements directs liés à la production et paiements directs non liés à la production. 639

### **E. 36**

Etat 1994

### **E. 37**

Conséquences pour les consommateurs et les contribuables En supposant que l'initiative soit adoptée, les coûts de l'agriculture pour l'économie nationale seraient nettement moindres qu'aujourd'hui. Selon les auteurs, cette réduction serait imputable aux trois éléments suivants: des denrées alimentaires bon marché réduisent la charge pour les consommateurs, le plafonnement des paiements directs et la limitation des ayants droit freinent les dépenses fédérales, et, partant, réduisent la charge fiscale, le passage à la culture biologique ou à des méthodes de culture écologique équivalentes devrait réduire les charges liées à l'environnement que l'agriculture impose à la collectivité (contribuables). Prix des denrées alimentaires Le coût des matières premières représente une part de plus en plus faible dans le prix final d'un produit. L'impact d'une baisse des prix à la production, et donc des prix de revient des matières premières sur les prix à la consommation est donc passablement atténué. En Suisse, les dépenses de consommation pour les denrées alimentaires s'élèvent à environ 36 milliards de francs. Une diminution des prix à la production d'environ 30 à 50 pour cent, soit quelque 3 milliards de francs, comme le préconisent les initiants, réduirait les dépenses de 10 pour cent seulement, les ramenant à 33 milliards de francs, si les coûts de transformation et commercialisation restent inchangés. Du point de vue des prix, l'initiative profiterait aux consommateurs. Mais l'offre de produits suisses élaborés dans le respect de la nature et des animaux serait d'autant plus limitée que les prix finaux et les prix à la production seraient bas. Dépenses de la Confédération Le plafonnement des paiements directs a l'avantage de permettre de calculer ce que la Confédération dépense pour l'agriculture. Le droit à la compensation du renchérissement, en principe garanti par la constitution, a en outre pour effet que l'augmentation des dépenses susmentionnées reste inférieure à la moyenne, comparé au taux de croissance du budget global de la Confédération au cours des dernières années. 641

Les dépenses concernant les paiements directs et les mesures d'écoulement seraient les suivantes pour l'année 2002 (en mio de fr.): Initiative PA 2002\*) Paiements directs 4'000 3'100 Soutien des prix et de l'écoulement 600 Total 4'000 3'700 \*) résultats provisoires Ces montants ne comprennent pas les crédits affectés à l'amélioration des bases de la production<sup>^</sup>, qui grèveraient également la caisse fédérale si l'initiative était adoptée. L'initiative ne devrait entraîner aucun allègement pour les contributions. Rapports avec le

droit international

#### **E. 41**

Droit de l'OMC Le texte de l'initiative ne contient aucune disposition contraire aux dispositions pertinentes de la législation générale de l'OMC ou aux engagements pris par la Suisse dans les domaines suivants: accès au marché, soutien interne lié à la production et subventions à l'exportation. Les mesures de protection non tarifaires citées au 3e alinéa de l'initiative ont déjà été supprimées dans le cadre de la transposition des accords du GATT, entrée en vigueur le 1er juillet 1995. Le soutien interne à l'aide des paiements directs prévus fait partie des mesures appartenant à la "boîte verte", qui échappent au démantèlement. La liaison de l'octroi de ces paiements à l'application de certains critères écologiques renforce l'argumentation concernant l'attribution aux mesures de la "boîte verte" susmentionnées, et elle devrait rester valable dans le cadre de l'OMC. Une fois supprimées les interventions de l'Etat sur le marché, le montant des 3° Cette position figurant dans le budget 1996 de la Confédération avec une somme d'environ 350 millions de francs comprend en particulier: les dépenses liées aux améliorations fon- cières et aux crédits d'investissements, les fonds alloués aux secteurs de la recherche, de la formation et de la vulgarisation agricoles ainsi que les allocations familiales aux petits agriculteurs. 642

droits de douane restera le seul élément déterminant pour respecter les engage- ments de démantèlement en matière de soutien interne. La suppression des subventions à l'exportation, enfin, ne pose pas de problème. Les engagements vis-à-vis de l'OMC pris par la Suisse en matière agricole seraient plus que satisfaits avec la mise en oeuvre de l'initiative.

#### **E. 42**

Feuille fédérale. 148= année. Vol. IV 645

Arrêté fédéral Projet concernant l'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques» du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques», déposée le 17 juin 1994!); vu le message du Conseil fédéral du 17 juin 19962', arrête: Article premier 1 L'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques» du 17 juin 1994 est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons. 2 La teneur de l'initiative populaire est la suivante: La constitution fédérale est complétée comme suit: Art. 31M""S (nouveau) 1 La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, et visant à conserver une forte population paysanne se limite aux exploitations agricoles qui sont gérées par des agriculteurs ou des agricultrices indépendants. Ceux-ci respectent dans leur activité les cycles naturels et l'inter- dépendance de l'homme, de l'animal et de la nature, et utilisent, en conséquence, des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. 2 Les exploitations agricoles qui remplissent les conditions du 1er alinéa ont droit à des paiements directs, à titre d'indemnisation pour leurs prestations en faveur de l'écologie, de la protection des animaux et de l'économie générale, pour autant que ces paiements soient nécessaires au maintien et au fonctionnement de l'exploitation, ainsi qu'à la réalisation de revenus équitables. 3 Seuls les paiements directs aux exploitations agricoles et les droits de douane, sans aucune taxe supplémentaire (taxes compensatoires, droits supplémentaires, tares additionnelles, suppléments de prix, prélèvements), sont autorisés à titre de mesures de politique

commerciale protégeant les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum; à défaut, ce sont au maximum les taux valables au 1er janvier 1993 qui s'appliquent. 4 En l'absence de dispositions légales aussi strictes, les exploitations agricoles au sens du 1er alinéa sont tenues de respecter les prescriptions émises par les organisations reconnues dans le domaine de la culture biologique ou par des ') FF 1995 I 396 2> FF 1996 IV 590 646

Initiative populaire organisations reconnues promouvant d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable, ainsi que les prescriptions définissant des méthodes de production particulièrement respectueuses des animaux, par exemple la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air. 5 Les paiements directs aux exploitations agricoles en vertu du 2e alinéa, s'élèvent au moins à 3000 francs suisses par hectare, mais au plus à 50 000 francs suisses par entreprise. Il n'est pas possible de dépasser cette limite en divisant l'entreprise. Dans le doute, c'est l'état de l'entreprise au 1er janvier 1993 qui est déterminant. Pour les régions de montagne, la loi peut prévoir des paiements directs plus élevés ou des contributions en faveur de l'économie alpestre. Le Conseil fédéral fixe les limites de revenu et de fortune des bénéficiaires de paiements directs. 6 Tant que la législation ne contient aucune disposition concernant l'ajustement régulier de ces contributions à l'évolution de la valeur de l'argent, les paiements directs sont adaptés chaque année à l'évolution de l'indice suisse du coût de la vie depuis le 1er janvier 1993. Art. 2 En cas d'acceptation de la présente initiative par le peuple et les cantons, l'article 31 octies, de la constitution, serait abrogé et l'article 31 bis, 3e alinéa, lettre b, de la constitution, valable jusqu'au 9 juin 1996 serait remis en vigueur. Art. 3 L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. N38697 647

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" du 17 juin 1996 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1996 Année Anno Band 4 Volume Volume Heft 41 Cahier Numero Geschäftsnummer 96.056 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 15.10.1996 Date Data Seite 590-647 Page Pagina Ref. No 10 108 770 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.