

50^e anniversaire de la Société suisse
de droit agraire, le 9 septembre 2016

A photograph of a modern building facade with large, dark-framed windows and white panels, viewed from a low angle looking up.

ÉVOLUTION DU DROIT AGRAIRE

Prof. ém. Dr jur. Paul Richli

Introduction et aperçu

- 1966 n'est pas un moment clé pour la création de la SSDA du point de vue du droit agraire
- Les fondateurs méritent notre estime!
- Le juge fédéral Otto K. Kaufmann dans la contribution ouvrant les *Communications de droit agraire* (1967, p. 1): «Dans un État de droit, la politique doit toujours s'inscrire dans l'ordre juridique: la politique agricole doit donc se situer dans le cadre du droit agraire. Pour la politique, le droit constitue un fondement positif, mais aussi une contrainte limitative.»
- La SSDA ne cultive pas la célébration des anniversaires: ses 50 printemps sont les premiers qu'elle fête!

La période avant 1966

- **Droit agraire**: domaine le plus ancien du droit économique public
- Secteur économique avec **l'activité de réglementation continue la plus intense**
- **Encouragement de l'élevage chevalin** par des subventions dès **1868**
- aCst. 1874: pas de base constitutionnelle pour des mesures fédérales. **Article énonçant le but de la Cst. (art. 2) sert de fondement aux mesures d'encouragement** (FF 1883, 867)
- Première **LF** sur l'amélioration de l'agriculture en **1893**
- aCst. 1874: introduction, en **1947**, d'un **article sur l'agriculture: l'art. 31^{bis}, al. 3** – droit d'édicter des dispositions visant à assurer le **maintien d'une population paysanne forte** et d'une **agriculture productive** ainsi que la consolidation de la **propriété foncière rurale**, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie
- Première loi **générale** = **LAgr** du 3 octobre **1951**
- Autres lois importantes: **crédits d'investissement** et aide aux exploitations, **LDDA**, **LPR**, LF contrôle des **fermages agricoles**

Bundesgesetz

betreffend

die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund.

(Vom 22. Dezember 1893.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
28. November 1892 und in Revision des Bundesbeschlusses
betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund
vom 27. Juni 1884 (A. S. n. F. VII, 605),

beschließt:

Art. 1. Der Bund wird zur Förderung der Landwirtschaft nach Maßgabe der folgenden Gesetzesbestimmungen beitragen und insbesondere die von den Kantonen oder landwirtschaftlichen Vereinen zum gleichen Zwecke ins Leben gerufenen Einrichtungen und Maßnahmen unterstützen.

Loi fédérale

concernant

l'amélioration de l'agriculture par la
Confédération.

(Du 22 décembre 1898.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 28 novembre 1892;
en révision de l'arrêté fédéral du 27 juin 1884, con-
cernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération,*)

décète:

Art. 1^{er}. La Confédération contribuera, dans les limites de la présente loi, à l'amélioration de l'agriculture, notamment en favorisant les institutions créées et les mesures prises, dans le même but, par les cantons et les sociétés agricoles.

La LAgr de 1951 contenait les instruments juridiques suivants:

- Dispositions sur la formation et la recherche (art. 5 ss)
- Accent mis sur les mesures visant à assurer le revenu, notamment fixation de prix minimums, subventions à la production et garanties d'écoulement (art. 18 ss)
- Inscription du salaire paritaire = idée d'un revenu comparable à celui d'autres branches économiques (art. 29) = pas un droit invocable en justice vis-à-vis de la Confédération
- Dispositions sur la production végétale et la viticulture, l'élevage et l'économie laitière (art. 40 ss)
- Dispositions sur la protection des végétaux et l'utilisation de matières auxiliaires de l'agriculture (art. 60 ss)
- Mesures d'amélioration du sol (art. 77 ss)

Bundesgesetz
über
**die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung
des Bauernstandes**
(Landwirtschaftsgesetz)
(Vom 3. Oktober 1951)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 81¹⁹⁴⁹, 82, 83¹⁹⁴⁹, 84¹⁹⁴⁹ sowie 83¹⁹⁴⁹, 84 und 84¹⁹⁴⁹
der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar
1951^{*)},
in der Absicht, einen gesunden Bauernstand und im Dienste der
Landbevölkerung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und
sie unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft
zu fördern,

beschliesst:

Einkauf

Art. 1

¹ Das Gesetz findet Anwendung auf die Landwirtschaft sowie auf
andere Wirtschaftszweige, soweit diese von den darin enthaltenen Be-
stimmungen betroffen werden.

² Weitere Bestimmungen zur Abgrenzung des Geltungsbereiches
des Gesetzes kann der Bundesrat auf dem Verordnungswege erlassen.

^{*)} BBl 1951, II, 182.

LOI FÉDÉRALE

sur

P'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

(Loi sur l'agriculture)

(Du 3 octobre 1951)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31 *bis*, 32, 32 *bis*, 34 *ter*, ainsi que 23 *bis*, 64 et 64 *bis* de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951 (*);

en vue de conserver une forte population paysanne et de faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture compte tenu des intérêts de l'économie nationale,

arrête :

Titre préliminaire

Article premier

¹ La loi s'applique à l'agriculture, ainsi qu'à d'autres branches de l'économie dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions.

² Le Conseil fédéral peut arrêter par voie d'ordonnance d'autres dispositions pour délimiter le champ d'application de la loi.

A. Champ
d'application
de la loi

L'article 31^{octies} est repris en 1996 dans l'aCst. 1874 = art. 104 Cst. 1999, avec les tâches principales suivantes pour la Confédération:

- Veiller à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire
- Encourager les exploitations paysannes cultivant le sol, en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique
- Concevoir les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions
- Compléter le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique

- Encourager, au moyen de **mesures incitatives** présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement **en accord avec la nature** et **respectueuses de l'environnement et des animaux**
- Légiférer sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires
- Protéger l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires
- Encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement
- Légiférer sur la **consolidation** de la **propriété foncière rurale**

Quatre initiatives populaires ont été lancées récemment pour compléter l'**art. 104 Cst.** de différentes façons

→ voir exposé écrit

Évolution du droit agraire depuis 1966

Développement LAg 1951 – révision 1992

Principaux instruments mis en place et modifiés avec le temps:

- Subventions, p. ex. contributions aux investissements, réduction de prix
- Garanties de prix et d'écoulement, notamment pour le lait, les céréales panifiables, les betteraves sucrières et le colza
- Prix indicatifs, notamment pour la viande et les œufs
- Restrictions de la production, notamment contingents, p. ex. pour le lait
- Restrictions de la production par la limitation de facteurs de production, notamment cadastre viticole, assujettissement à autorisation pour la construction d'étables, effectifs maximums d'animaux de rente
- Restrictions à l'importation, notamment contingents (viande, vin et céréales fourragères), monopoles (beurre) ou interdictions (lait) d'importation
- Renchérissement à l'importation, notamment suppléments de prix et droits de douane supplémentaires pour le fromage, les fourrages, le vin
- Obligation de prise en charge de produits indigènes pour les importateurs (œufs)

1992: changement de paradigme → séparation entre politiques des prix et des revenus

LAgr de 1998: une véritable «loi-cadre» pour le droit agraire

- Passage des interventions aux subventions (paiements directs)
→ moins de restrictions de la liberté économique
- Abandon des garanties de prix et de prise en charge de la Confédération
- Objectif général: favoriser la production et l'écoulement, rétribuer les prestations d'intérêt public et améliorer les bases de la production (art. 2)
- Objectif en matière de revenu: les exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique doivent pouvoir réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la même région. Autrement dit, il s'agit d'éviter un écart dans l'évolution générale des revenus (art. 5 LAgr)
- Passage du modèle de la production au modèle des produits pour la définition de l'agriculture (art. 3, al. 1, let. a)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)

vom 29. April 1998

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 31^{bis}, 31^{sexies}, 32 und 64^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996¹,
beschliesst:*

1. Titel: Allgemeine Grundsätze

Art. 1 Zweck

Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- c. Pflege der Kulturlandschaft;
- d. dezentralen Besiedelung des Landes.

Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)

du 29 avril 1998

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 31^{bis}, 31^{quies}, 32 et 64^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹,
arrête:*

Titre premier: Principes généraux

Article premier But

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;
- b. à la conservation des ressources naturelles;
- c. à l'entretien du paysage rural;
- d. à l'occupation décentralisée du territoire.

Principaux instruments juridiques:

- Encouragement des **mesures d'entraide** par le soutien aux interprofessions et aux organisations de producteurs (art. 8)
- Compétence du Conseil fédéral d'édicter des dispositions qui ont force obligatoire générale sur la qualité des produits. Objectif: **lutter contre le phénomène du «passager clandestin»**, en astreignant les non-membres à verser des contributions (art. 9 s.)
- Mesures d'amélioration de la qualité, de promotion des ventes et d'allègement du marché (art. 11-13)
- Mesures pour la protection de la désignation des produits (art. 14-16)
- **Mesures concernant l'importation**, notamment droits de douane (supplémentaires) sur les produits agricoles étrangers (art. 17-25)
- Mesures en faveur de **l'économie laitière**, notamment bases du **contingement laitier** (art. 28-45)
- Fixation d'**effectifs maximaux pour les animaux de rente** et d'une **taxe d'incitation** pour les animaux en surnombre (art. 46-47)
- Mesures concernant le bétail de boucherie, la viande et les œufs (art. 48-53)

Principaux instruments juridiques:

- Mesures dans le domaine de la **production végétale**, notamment **production sous contrat** de betteraves sucrières (art. 54-59)
- Mesures dans le domaine de **l'économie viti-vinicole**, notamment tenue d'un **cadastre viticole** (art. 60-69)
- **Paiements directs à différentes fins**, à condition notamment que les prestations écologiques requises soient fournies (art. 70-77)
- Mesures d'accompagnement social, notamment aide aux exploitations paysannes (art. 78-86)
- **Crédits d'investissement** à différentes fins, notamment améliorations du sol, bâtiments d'habitation, d'exploitation et d'alpage et aides initiales destinées aux jeunes agriculteurs (art. 87-112)
- Mesures en faveur de la recherche, de la formation professionnelle et de l'encouragement de la sélection végétale et animale (art. 140-147)
- Dispositions sur la protection des végétaux et les matières auxiliaires (art. 148-165)

Principales **modifications** de la LAgr:

- Les **organisations** de **producteurs** d'un produit ou d'un groupe de produits ou des branches concernées peuvent publier, à l'échelon national ou régional, des **prix indicatifs** fixés d'un commun accord par les fournisseurs et les acquéreurs, mais qui ne sont pas valables pour les prix à la consommation (art. 8a)
- Création de la **base légale** pour **l'abandon** du **contingentement laitier** (art. 36a)
- Obligation de mettre aux enchères les contingents tarifaires pour le bétail de boucherie et la viande (art. 48, al. 1)
- Introduction **d'aides à la reconversion professionnelle** limitées dans le temps pour faciliter la cessation de l'activité agricole (art. 86a)

Principales modifications de la LAgr par la Politique agricole 2011:

- Abandon du contingentement laitier (art. 36)

Principales modifications de la LAgr par la Politique agricole 2014-17:

- Mesures d'assurance qualité (art. 2, al. 3, et art. 10 s.)
- Introduction du concept de souveraineté alimentaire (art. 2, al. 4)
- Développement des aides à l'investissement pour l'amélioration structurelle, notamment pour la diversification, l'amélioration de la compétitivité à long terme et la diminution des frais de production (art. 87-89)
- Concrétisation du principe de neutralité concurrentielle (existant depuis 1999) à l'égard des entreprises artisanales de la région (art. 89a)

- Pour le moment, le Conseil fédéral ne prévoit **pas de nouvelle révision** du droit agraire
- Objectif 2018-2021: **optimisation du système**

Écologisation croissante dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017, notamment par les contributions suivantes:

- Contributions au paysage cultivé pour le maintien d'un paysage cultivé ouvert (art. 71 LAgr)
- Contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour le maintien des capacités de production en cas de lacunes d'approvisionnement (art. 72 LAgr)
- Contributions à la biodiversité pour la promotion et la préservation de la diversité des espèces (art. 73 LAgr)
- Contributions à la qualité du paysage pour la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés (art. 74 LAgr)
- Contributions au système de production pour la promotion de modes de production particulièrement proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (art. 75 LAgr)
- Contributions à l'utilisation efficiente des ressources pour l'utilisation durable des ressources telles que le sol, l'eau et l'air et l'utilisation efficiente des moyens de production (art. 76 LAgr)
- Contributions de transition pour garantir un développement acceptable de l'agriculture sur le plan social (art. 77 LAgr)

- Les **paiements directs** ont été développés dès les années nonante pour devenir le **principal instrument** de la politique agricole
- D'un point de vue juridique, les **paiements directs** constituent **l'instrument qui limite le moins** la liberté économique des paysans
- Discussion sur la **qualification juridique: aides financières** ou **indemnités?** Malgré prestations de service public = **aides financières**, car chaque paysan peut décider librement s'il veut effectuer les activités subventionnées, donc **pas d'obligation étatique**

- Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)
- Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA)
- Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)
- Accord agricole de l'OMC
- Accord agricole avec l'UE

- L'article agricole de la Cst. dispose que la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol **en dérogeant, au besoin**, au principe de la **liberté économique** (art. 104, al. 2). Une formulation similaire se trouvait déjà dans l'aCst. (art. 31^{bis}, al. 3)
- **Garanties de prix et de revenu** et restrictions de la production y relatives = dérogation au principe de la liberté économique → **protection contre la liberté économique**
- **Les paiements directs ne dérogent pas** à la liberté économique
- Limitations dérogatoires aussi pour des branches économiques voisines, notamment pour **l'importation**
- La **garantie de la propriété** revêt une grande importance, en particulier pour la **LDFR**: garantie institutionnelle comme limite à la restriction de l'accès aux terres agricoles?

- S'agissant des instruments, le droit agraire suisse n'est **plus particulièrement interventionniste** aujourd'hui sur le plan du régime de soutien interne.
- Cependant, l'instrument des **contingents tarifaires**, en particulier, **reste interventionniste**. Il limite surtout la liberté économique des importateurs.
- Depuis le tournant du millénaire, **l'instrument principal** de la politique agricole et du droit agraire est le système des **paiements directs** en faveur de l'agriculture.
- En comparaison internationale, ces **aides financières** se situent à un **niveau très élevé** en Suisse.
- Le **droit agraire s'oppose à une libéralisation totale** et à une **démonétarisation** – non seulement en Suisse, mais aussi et surtout dans l'UE. La **branche** présente des **particularités** par rapport à d'autres secteurs de l'économie.