

**Rapport explicatif
concernant le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative
populaire « Non à l'élevage intensif en Suisse (initiative sur
l'élevage intensif) »**

du 12 août 2020

Condensé

L'initiative populaire fédérale « Non à l'élevage intensif en Suisse (initiative sur l'élevage intensif) » a été déposée le 17 septembre 2019 avec 106 125 signatures valables. Elle vise à introduire dans la Constitution une disposition pour protéger la dignité des animaux dans la production agricole, ce qui impliquerait, entre autres, qu'ils ne fassent pas l'objet d'un « élevage intensif ». Aux termes de l'initiative, la Confédération devrait fixer les critères concernant, notamment, un hébergement et des soins respectueux des animaux, l'accès à l'extérieur, l'abattage et la taille maximale des groupes par étable. Elle devrait en outre édicter des dispositions sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale à des fins alimentaires qui tiennent compte du nouvel article constitutionnel. Enfin, l'initiative demande que les exigences relatives à la dignité de l'animal correspondent au moins à celles du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse. Le texte prévoit la possibilité d'assortir de délais transitoires, jusqu'à 25 ans au plus, les nouvelles dispositions à édicter.

Le 29 janvier 2020, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un contre-projet direct à l'initiative au niveau constitutionnel. Il propose d'introduire la protection du « bien-être » animal dans la Constitution en tant que principe général, valable pour tous les animaux. En cela, le Conseil fédéral va plus loin que l'initiative qui se limite aux animaux de rente dans la production agricole. Pour ces derniers, le contre-projet reprend trois éléments centraux de l'initiative : l'hébergement respectueux, les sorties régulières et les conditions respectueuses lors de l'abattage. Par contre, le texte du contre-projet écarte la proposition des auteurs de l'initiative prévoyant d'inscrire dans la Constitution le Cahier des charges 2018 de Bio Suisse, qui relève du droit privé. Avec ce contre-projet direct, le Conseil fédéral entend tenir compte de l'importance considérable qu'accordent à la fois le public et le monde politique au bien-être des animaux et aux méthodes de production des denrées alimentaires. S'il est adopté, le Conseil fédéral soumettrait au Parlement un message avec des propositions correspondantes pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles au niveau de la loi.

La procédure de consultation sur le contre-projet direct se du 12 août 2020 au 20 novembre 2020. L'adoption du message est agendée au 2^e trimestre 2021. Quant à la votation populaire, elle aura lieu probablement en 2022 ou 2023.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	4
2 Forme, validité et contenu de l’initiative	4
2.1 Aspects formels et validité de l’initiative	4
2.1.1 Texte	4
2.1.2 Aboutissement et délais de traitement	5
2.1.3 Validité	5
2.2 Buts et contenu de l’initiative	5
3 Contexte politique	6
3.1 Principales bases légales liées à l’initiative	7
3.1.1 Législation sur la protection des animaux	7
3.1.2 Législation sur l’agriculture	7
3.1.3 Législation sur la protection de l’environnement	8
3.1.4 Législation sur la protection des eaux	8
3.1.5 Droit sur l’aménagement du territoire	9
3.1.6 Autres initiatives populaires annoncées	9
3.2 Développements prévus dans les domaines politiques concernés par l’initiative	10
3.2.1 Protection des animaux	10
3.2.2 Évolution future de la politique agricole	10
4 Appréciation du but général de l’initiative	11
4.1 Dignité de l’animal dans le domaine de la garde d’animaux à des fins agricoles	11
4.2 Définition de critères	12
4.3 Nouvelles dispositions relatives à l’importation	12
4.4 Reprise du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse comme standard minimal	12
4.5 Compatibilité de l’initiative avec les engagements internationaux de la Suisse	13
5 Contre-projet direct	14
5.1 Généralités	14
5.2 Teneur	16
5.3 Commentaire des alinéas	16
5.4 Importation	18
6 Conséquences	18
7 Compatibilité du contre-projet avec les engagements internationaux de la Suisse	20

1 Contexte

Lancée le 12 juin 2018, l'initiative populaire « Non à l'élevage intensif en Suisse (initiative sur l'élevage intensif) » a recueilli 106 125 signatures valables, et a été déposée le 17 septembre 2019. L'initiative est portée par l'association Sentience Politics, qui s'engage pour l'amélioration des conditions de vie des animaux. Le texte vise à protéger la dignité des animaux dans la production agricole, ce qui implique, entre autres, qu'ils ne fassent pas l'objet d'un élevage dit « intensif ».

Le 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de rejeter l'initiative et de lui opposer un contre-projet direct.

2 Forme, validité et contenu de l'initiative

2.1 Aspects formels et validité de l'initiative

2.1.1 Texte

L'initiative sur l'élevage intensif a la teneur suivante :

« La Constitution¹ est modifiée comme suit :

Art. 80a Garde d'animaux à des fins agricoles

¹ La Confédération protège la dignité de l'animal dans le domaine de la garde d'animaux à des fins agricoles. La dignité de l'animal comprend le droit de ne pas faire l'objet d'un élevage intensif.

² L'élevage intensif désigne l'élevage industriel visant à rendre la production de produits d'origine animale la plus efficace possible et portant systématiquement atteinte au bien-être des animaux.

³ La Confédération fixe les critères relatifs notamment à un hébergement et à des soins respectueux des animaux, à l'accès à l'extérieur, à l'abattage et à la taille maximale des groupes par étable.

⁴ Elle édicte des dispositions sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale à des fins alimentaires qui tiennent compte du présent article.

Art. 197, ch. 12²

12. Disposition transitoire ad art. 80a (Garde d'animaux à des fins agricoles)

¹ Les dispositions d'exécution relatives à la garde d'animaux à des fins agricoles visée à l'art. 80a peuvent prévoir des délais transitoires de 25 ans au plus.

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

² La législation d'exécution doit fixer des exigences relatives à la dignité de l'animal qui correspondent au moins à celles du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse³.

³ Si la législation d'exécution n'est pas entrée en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 80a, le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'exécution par voie d'ordonnance. »

2.1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative sur l'élevage intensif a été déposée le 17 septembre 2019. Par décision du 15 octobre 2019⁴, la Chancellerie fédérale a constaté qu'elle avait recueilli 106 125 signatures valables et qu'elle avait donc abouti.

À cet initiative, présentée sous la forme d'un projet rédigé, le Conseil fédéral oppose un contre-projet direct qui sera soumis au Parlement. Selon l'art. 97, al. 2, let. a, de la loi du 13 septembre 2002 sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), le Conseil fédéral a jusqu'au 17 mars 2021 pour soumettre au Parlement un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. En raison de la pandémie de COVID-19 et en vertu de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral⁵, ce délai est prorogé jusqu'au 28 mai 2021. L'Assemblée fédérale a ensuite jusqu'au 28 mai 2022 pour se prononcer sur l'initiative populaire ; elle peut prolonger ce délai, si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 100 et 105, al. 1, LParl).

2.1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérées à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.) :

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt la forme d'un projet rédigé ;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties ;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

Il s'ensuit que l'initiative doit être déclarée valable.

2.2 Buts et contenu de l'initiative

Pour le comité d'initiative, l'élevage intensif est non seulement responsable d'une immense souffrance animale, mais aussi préjudiciable à l'environnement (par ex. pollution de l'eau, émission de gaz à effet de serre, utilisation inefficace des ressources naturelles, etc.) et à la santé humaine

³ Cahier des charges de Bio Suisse pour la production, la transformation et le commerce des produits Bourgeon, version du 1^{er} janvier 2018, disponible sous www.bio-suisse.ch.

⁴ FF 2019 6577

⁵ RO 2020 847

(par ex. consommation excessive d'aliments d'origine animale, développement de résistances aux antibiotiques dues au recours abusif à ceux-ci dans l'élevage intensif)⁶.

Par «élevage intensif», les auteurs de l'initiative entendent l'élevage industriel visant à rendre la production de produits d'origine animale la plus efficace possible et portant systématiquement atteinte au bien-être des animaux.

Si l'initiative était acceptée, la protection de la dignité des animaux dans la production agricole serait explicitement inscrite dans la Constitution. Cela exclurait toute pratique de l'élevage dit « intensif ». Aux termes de l'initiative, la Confédération devrait fixer les critères concernant, notamment, un hébergement et des soins respectueux des animaux, l'accès à l'extérieur, l'abattage et la taille maximale des groupes par étable. Elle devrait en outre édicter des dispositions sur l'importation d'animaux et de produits d'origine animale à des fins alimentaires qui tiennent compte du nouvel article constitutionnel.

De plus, l'initiative demande en outre que les exigences relatives à la dignité de l'animal correspondent au moins à celles du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse⁷. Un délai de trois ans est imparti au législateur pour édicter les dispositions requises. Si ce délai n'est pas tenu, il incombera selon l'initiative au Conseil fédéral d'édicter ces dispositions par voie d'ordonnances. Le texte prévoit la possibilité d'assortir de délais transitoires, jusqu'à 25 ans au plus, les nouvelles dispositions à édicter.

3 Contexte politique

L'initiative est principalement liée à la législation sur la protection des animaux, à celle sur l'agriculture et à la politique commerciale, mais la politique environnementale et l'aménagement du territoire sont également concernés. Le bien-être des animaux, leur provenance et les méthodes de production des denrées alimentaires occupent une place importante dans les préoccupations du public et du monde politique. En témoignent par exemple le grand nombre d'initiatives parlementaires présentées dans ce domaine ces dernières années, la demande croissante de produits biologiques⁸ ou encore la rapidité avec laquelle les signatures nécessaires à l'aboutissement de l'initiative ont pu être recueillies. N'oublions pas, dans ce contexte, la Politique agricole 2022+ (PA 22+) qui prévoit des mesures plus ciblées pour encourager le bien-être animal, et ce qui est nouveau, la santé animale (voir point 3.2.2).

⁶ voir <https://massentierhaltung.ch> > Arguments > « Exposé de position » p. 5 ss (unique version allemande vue le 11 février 2020).

⁷ Voir note de bas de page 3.

⁸ Source : « Le Bio en chiffres 2018 », <https://www.bio-suisse.ch> > À NOTRE SUJET > MÉDIAS > BIO EN CHIFFRES > Le Bio en chiffres 2018.

3.1 Principales bases légales liées à l’initiative

3.1.1 Législation sur la protection des animaux

L’art. 80 Cst. charge la Confédération de légiférer sur la protection des animaux (al. 1), mandat que la législation en la matière met en œuvre. La loi sur la protection des animaux (LPA ; RS 455) vise à protéger la dignité et le bien-être de l’animal (art. 1 LPA). Toute personne qui s’occupe d’animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins et veiller à leur bien-être dans la mesure où le but de leur utilisation le permet (art. 4, al. 1, LPA). Toute personne qui détient des animaux ou en assume la garde doit, d’une manière appropriée, les nourrir, en prendre soin, leur garantir l’activité et la liberté de mouvement nécessaires à leur bien-être et, s’il le faut, leur fournir un gîte (art. 6, al. 1, LPA). Toutes les prescriptions se rapportent au bien-être de chaque animal et sont indépendantes de la taille de l’exploitation.

3.1.2 Législation sur l’agriculture

L’art. 104, al. 3, let. b, Cst. indique que la Confédération encourage, 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. L’art. 1 de la loi sur l’agriculture (LAGr ; RS 910.1) stipule que 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 au bien-être des animaux. Le respect des exigences de protection des animaux fait partie des prestations écologiques requises (PER) et constitue, selon l’art. 70a LAGr, l’une des conditions à remplir pour obtenir des paiements directs dans l’agriculture. L’application des prescriptions PER est régulièrement vérifiée.

Depuis les années 90, les agriculteurs suisses ont la possibilité de participer aux programmes pour les « Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (programme SST)⁹ et pour les « Sorties régulières en plein air » (programmes SRPA)¹⁰. Ces programmes fixent des exigences plus élevées pour le bien-être animal que celles prévues par les standards minimaux de la législation sur la protection des animaux.

Encouragés depuis des années par des incitations financières et faciles à appliquer, les programmes SRPA et BTS sont très répandus, ce qui laisse supposer un niveau d’acceptation élevé dans l’ensemble. Pour le programme SRPA, le taux de participation a atteint 77 % des animaux en unité de gros bétail (UGB) en 2018, l’objectif étant d’atteindre 80 % en 2021. Pour le programme SST, le taux de participation en 2018 a atteint juste 60 % d’UGB¹¹. Toutefois, bien qu’ils existent depuis longtemps, ces programmes

⁹ voir art. 74 de l’ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13).

¹⁰ voir art. 75 OPD.

¹¹ Message relatif à l’évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), ch. 1.2.2, FF 2020 3955.

n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre et le taux de participation varie grandement selon les espèces animales. Alors qu'en 2018, sur la base des UGB toujours, 83 % des bovins, 88 % des ovins et 79 % des caprins ont bénéficié du programme SRPA, le taux de participation était de 50 % pour les porcs et de 41 % pour la volaille de rente. Pour le programme SST, le taux de participation était de 58 % pour les bovins, de 44 % pour les caprins, de 66 % pour les procs et de 93 % pour la volaille¹².

L'agriculture biologique est soutenue par des contributions au système de production accordées pour l'ensemble de l'exploitation, versées sous la forme de contributions à la surface. Les exploitations qui participent s'engagent à adapter le nombre des animaux de rente à la surface agricole utile se prêtant à l'utilisation des engrais de ferme (que cette surface soit détenue en propriété ou en affermage), et à participer au programme SRPA. À cette condition, la détention à l'attache est admise pour les bovins (art. 15a, al. 2, let. b Ordonnance sur l'agriculture biologique, RS 910.18). Le programme SRPA n'existe pas pour les lapins, qui doivent cependant être détenus selon les dispositions définies à l'art. 74 OPD pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

Pour l'élevage des porcs, la détention des poules pondeuses et l'engraissement des porcs, des poulets, des dindes et des veaux, la législation agricole, plus précisément l'ordonnance sur les effectifs maximaux (RS 916.344), limite les effectifs maximaux par exploitation. Le respect de ces prescriptions donne droit à des paiements directs. Sur demande, l'OFAG autorise des effectifs plus élevés pour les exploitations qui fournissent les PER sans devoir se défaire de l'engrais de ferme en surplus.

3.1.3 Législation sur la protection de l'environnement

L'ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1) prévoit une limitation préventive des émissions qui causent des pollutions atmosphériques. Lors de la construction de locaux de stabulation, il y a lieu de respecter les distances minimales jusqu'à la zone habitée. L'Office fédéral de l'environnement édicte en outre des recommandations pour la limitation préventive des émissions d'ammoniac.

3.1.4 Législation sur la protection des eaux

Aux termes de la loi sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20), toute exploitation pratiquant la garde d'animaux de rente doit s'efforcer d'équilibrer le bilan des engrais (art. 14, al. 1, LEaux pour tous les agriculteurs qui détiennent des animaux de rente ; art. 13 OPD pour toutes les exploitations PER). En outre, l'art. 14, al. 4, LEaux, en relation avec l'art. 23 de l'ordonnance sur la protection des eaux (RS 814.201), limite à trois unités de gros bétail-fumure (UGBF, correspondant à 315 kg d'azote et 45 kg de

¹² <https://agrarbericht.ch> > fr > politique > paiements directs > contributions au système de production.

phosphore) la quantité d'engrais de ferme qu'une exploitation détenant des animaux de rente peut épandre par hectare. Si la quantité d'engrais de ferme par hectare dépasse cette quantité maximale, l'exploitation doit se défaire des engrais en surplus, ce qui entraîne du travail supplémentaire et des coûts, et freine ainsi l'augmentation du nombre d'animaux.

3.1.5 Droit sur l'aménagement du territoire

Les constructions et les installations admises pour la garde d'animaux dans la zone agricole sont régies par la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) et l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1). Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne. Les constructions et installations excédant les limites d'un développement interne peuvent être affectés à une zone agricole spéciale. La garde d'animaux est considérée comme tributaire du sol si l'exploitation dispose d'une base de matière fourragère suffisante pour ses animaux et que les animaux ne sont pas nourris principalement avec des aliments achetés.

3.1.6 Autres initiatives populaires annoncées

L'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine - Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactiques. » (initiative pour une eau potable propre), en cours de traitement au Parlement, demande que les paiements directs soient seulement accordés aux exploitations agricoles dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. Si cette initiative était acceptée, la plupart des exploitations agricoles produisant des porcs, de la volaille ou des œufs seraient de facto exclues des paiements directs agricoles, car elles sont généralement dépendantes d'apports extérieurs de fourrages. De même, une partie des exploitations détenant des animaux de rente consommant des fourrages grossiers (vaches, génisses, chevaux, chèvres, moutons) seraient touchées, puisqu'elles utilisent souvent des aliments concentrés qu'elles ont achetés en plus des fourrages grossiers qu'elles ont elles-mêmes produits. Les exploitations seraient confrontées au dilemme suivant: réduire la taille de leur cheptel ou conserver leur mode de production actuel, qui implique des apports extérieurs de fourrages, et renoncer aux paiements directs. Dans son message¹³, le Conseil fédéral s'est prononcé pour le rejet de l'initiative sans contre-projet ni direct ni indirect.

¹³ Message relatif à l'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique », FF 2019 1101.

3.2 Développements prévus dans les domaines politiques concernés par l'initiative

3.2.1 Protection des animaux

La législation sur la protection des animaux est régulièrement adaptée aux dernières évolutions et connaissances. Les sujets de préoccupation actuels sont les suivants :

- Remplacement du dioxyde de carbone (CO₂) utilisé pour l'étourdissement des volailles et des porcs.
- Méthodes alternatives visant à éviter des interventions telles que l'écornage, la castration et l'amputation (par ex. vacciner les porcelets au lieu de les castrer) ; optimisation de la stabulation libre des chèvres à cornes ; occupation des porcs d'engraissement pour éviter la caudophagie.
- Interdiction de la mise à mort des poussins mâles dès que la détermination du sexe dans l'œuf sera possible.

En outre, une étude à grande échelle de l'Institut de santé publique vétérinaire (VPHI) de la Faculté Vetsuisse de l'Université de Berne doit développer des méthodes d'enregistrement et d'évaluation de la santé et du bien-être des animaux de rente (Smart Animal Health). Les résultats de l'étude devraient être disponibles au cours du premier semestre 2021. Les connaissances acquises grâce à ces études devraient à leur tour être intégrées dans la législation.

Un rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3967 de la CdG-E est en préparation. Il vise à estimer dans quelle mesure un renforcement de l'obligation de déclarer les produits qui n'ont pas été fabriqués selon les normes suisses serait compatible avec les obligations internationales de la Suisse et dans quelle mesure un tel renforcement pourrait entraîner des obstacles au commerce. Ce rapport devrait être disponible à la mi-2020.

3.2.2 Évolution future de la politique agricole

Le 12 février 2020, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Il y propose de promouvoir la santé et le bien-être des animaux de rente en renforçant les systèmes d'incitation financière. De plus, la Confédération devrait pouvoir soutenir financièrement un réseau de compétences et d'innovation pour la santé des animaux de rente. De même, la mise en œuvre de la « Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030 » vise à axer davantage l'encouragement de la sélection animale sur la santé animale et le bien-être des animaux. En outre, l'encouragement de la production de lait et de viande à base d'herbage doit prendre davantage en compte la base fourragère de l'exploitation pour l'approvisionnement des animaux en protéines. Cela lie encore plus étroitement la taille des effectifs au potentiel d'adaptation de l'exploitation aux conditions locales.

S'agissant du programme SRPA¹⁴ la détention au pâturage devrait être encore plus encouragée. Parallèlement, la surface de pâturage à disposition aura un effet limitatif sur les effectifs d'animaux. En outre, la détention au pâturage a des effets de synergie avec d'autres objectifs comme la réduction des émissions d'ammoniac ou l'amélioration de la santé animale.

De plus, il est prévu de créer les bases permettant d'allouer des aides à l'investissement pour les constructions, les installations, les véhicules, les machines et les applications techniques (numérisation) si ces adaptations contribuent à l'amélioration du bien-être et de la santé des animaux.

La PA22+ propose avec le train de mesures concernant l'initiative pour une eau potable propre, une trajectoire de réduction contraignante pour les excédents d'éléments fertilisants agricoles (azote et phosphore). Par ailleurs, les livraisons d'éléments fertilisants aux exploitations agricoles devraient être enregistrées de manière transparente. Une révision de la LAgr devrait enfin permettre de réduire dans la LEau la quantité maximale d'engrais de ferme pouvant être épandus par surface.

La quantité maximale d'engrais de ferme autorisée par la LEau devrait être réduite dans le cadre de la PA22+ de 3 à 2,5 UGBF par ha. En outre, le Conseil fédéral est habilité à abaisser cette limite si les objectifs fixés (trajectoire de réduction) pour diminuer les quantités d'azote et de phosphore ne sont pas atteints. On peut partir du principe que ces mesures limiteront légèrement la taille des effectifs d'animaux, puisque plus d'exploitations devront se défaire de leurs engrais de ferme dépassant la quantité autorisée.

4 Appréciation du but général de l'initiative

Les principaux points du texte de l'initiative sont évalués ci-après, tant sur le plan matériel que sur le plan juridique.

4.1 Dignité de l'animal dans le domaine de la garde d'animaux à des fins agricoles

La protection de la dignité de l'animal dans le domaine de la garde d'animaux à des fins agricoles est au cœur de l'initiative. Celle-ci postule que « l'élevage intensif » n'est pas compatible avec le respect de la dignité de l'animal. Le respect de l'intégrité des organismes vivants (littéralement : de la dignité de la créature), qui inclut également la dignité de l'animal, est déjà inscrit à l'art. 120 Cst. L'art. 3, let. a, LPA définit la dignité de l'animal comme « la valeur propre de l'animal, qui doit être respectée par les personnes qui s'en occupent ». En conséquence, la législation sur la protection des animaux vise à protéger la dignité et le bien-être de l'animal (art. 1 LPA), quel que soit le nombre d'animaux détenus. Si le bien-être des animaux est garanti, il n'existe fondamentalement aucune obligation de limiter le nombre d'animaux au motif du respect de leur « dignité ». L'initiative définit « l'élevage intensif » comme

¹⁴ Voir note de bas de page 10.

portant systématiquement atteinte au bien-être des animaux. La législation sur la protection des animaux interdit aujourd'hui déjà ce type de détention.

4.2 Définition de critères

L'art. 80 Cst. donne déjà à la Confédération la tâche de réglementer tous les aspects qui peuvent être liés à la garde des animaux (détention, soins, expérimentation, atteintes à l'intégrité d'animaux vivants, etc.). L'initiative veut cependant inscrire dans la constitution des critères relatifs à la garde d'animaux à des fins agricoles, en particulier concernant l'hébergement et les soins respectueux des animaux, l'accès à l'extérieur, l'abattage et la taille maximale des groupes par étable. Avec la référence au Cahier des charges de Bio Suisse (voir point 4.4), elle est bien plus détaillée que la disposition actuellement en vigueur.

4.3 Nouvelles dispositions relatives à l'importation

La nouvelle disposition constitutionnelle doit s'appliquer non seulement aux produits animaux obtenus en Suisse, mais aussi aux importations. Ce que cela signifie concrètement n'est pas précisé. Alors que la formulation choisie laisse une plus grande marge de manœuvre pour les importations que pour la production nationale (« tiennent compte »), l'al. 2 des dispositions transitoires supprime finalement cette marge de manœuvre. Selon ces dispositions, toutes les exploitations doivent se conformer à des exigences relatives à la dignité de l'animal qui correspondent au Cahier des charges 2018 de Bio Suisse, et ce au plus tard 25 ans après l'acceptation de l'initiative. On peut supposer que l'obligation de respecter les mêmes dispositions en matière de garde vaut à la fois pour la production nationale et pour les importations. Une telle obligation ne serait pas compatible avec les engagements internationaux de la Suisse envers l'OMC, l'UE et les États avec lesquels elle a conclu des accords commerciaux. Il faudrait notamment renégocier ces accords commerciaux. L'issue d'une éventuelle plainte auprès de l'OMC serait incertaine. En cas de défaite, la Suisse devrait soit revenir sur sa décision, soit s'attendre à des mesures de rétorsion de la part d'autres partenaires commerciaux.

4.4 Reprise du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse comme standard minimal

L'al. 2 des dispositions transitoires indique que « la législation d'exécution doit fixer des exigences relatives à la dignité de l'animal qui correspondent au moins à celles du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse ». Étant donné que la disposition constitutionnelle demandée par l'initiative concerne pratiquement tous les aspects de la garde d'animaux à des fins agricoles et que le Cahier des charges 2018 de Bio Suisse couvre tous ces domaines, cela signifie que tous les animaux devraient être détenus conformément à ce Cahier des charges au plus tard 25 ans après l'acceptation de l'initiative. Le Cahier des charges 2018 de Bio Suisse indique que pour les « sorties », il faut tenir

compte du programme SRPA¹⁵ défini par la législation agricole. Le programme SST¹⁶, en revanche, dépasse les exigences minimales du Cahier des charges de Bio Suisse, sauf pour la détention des lapins. Ces exigences minimales limitent le nombre d'animaux dans la région de plaine à 2,5 UGBF par ha de surface agricole utile (voir point 4.1). Dans les régions plus en altitude et lorsque les conditions du site sont défavorables, la densité animale doit être réduite. Le nombre de poules pondeuses par unité avicole est limité à 2000 animaux.

Si le texte de l'initiative est interprété en fonction de son objectif, les importations d'animaux ou de produits animaux devraient aussi provenir d'animaux détenus dans des conditions correspondant au moins à celles du Cahier des charges. Cela aurait des conséquences non négligeables :

- Les prix des denrées agricoles d'origine animale produites en Suisse et importées augmenteraient, ce qui inciterait les consommateurs à faire leurs achats directement dans les zones frontalières des pays voisins.
- Les augmentations de prix ne toucheraient pas seulement les consommateurs, mais aussi les établissements qui produisent ou transforment des denrées alimentaires en Suisse.
- L'importation de produits d'origine animale limiterait la liberté de choix des consommateurs.
- Les autres pays pourraient seulement exporter vers la Suisse des produits d'origine animale obtenus en respectant au minimum le Cahier des charges 2018 de Bio-Suisse.
- Faire de ce Cahier des charges un standard minimal risque donc de poser de gros problèmes vis-à-vis des engagements de la Suisse en matière de commerce et de droit européen.
- Pour contrôler que les produits animaux importés ne proviennent pas de «l'élevage intensif», il faudrait mettre sur pied des systèmes de contrôles spécifiques. Cela serait particulièrement difficile pour les produits animaux transformés.
- Si l'initiative est acceptée, des standards privés (Cahier des charges 2018 de Bio-Suisse) seraient pour la première fois repris dans la Constitution fédérale.

4.5 Compatibilité de l'initiative avec les engagements internationaux de la Suisse

Selon le texte de l'initiative, on peut supposer que les importations d'animaux et de produits animaux à des fins alimentaires devront également être conformes au Cahier des charges 2018 de Bio Suisse (voir point 4.3). Cela poserait des problèmes sur le plan du droit commercial. Soumettre les produits à un traitement différent en fonction des procédés et méthodes de production (PMP), qui ne se répercutent pas sur les caractéristiques physiques des

¹⁵ Voir note de bas de page 10.

¹⁶ Voir note de bas de page 9.

produits, constituerait un non-respect des engagements de la Suisse. Les restrictions à l'importation iraient aussi à l'encontre de l'art. XI du GATT, qui interdit les restrictions quantitatives et les mesures ayant des effets similaires. L'art. XX du GATT prévoit plusieurs exceptions qui peuvent justifier le non-respect des prescriptions de l'accord dans des cas particuliers. Une telle interdiction est justifiée à l'art. XX, let. a) ou b) du GATT, qui autorise les restrictions au commerce pour protéger la moralité publique ou pour protéger la santé ou la vie des personnes et des animaux. Cependant, les exigences pour justifier de telles mesures sont élevées. Ces explications s'appliquent par analogie aux accords commerciaux conclus par la Suisse.

L'art. 80a, al. 4, proposé par l'initiative poserait aussi des problèmes, notamment en raison de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole ; RS 0.916.026.81). Cet accord couvre certaines denrées alimentaires et certains moyens de production (entre autres les produits issus de l'agriculture biologique, les aliments pour animaux, les semences, les produits d'origine animale) et garantit, sur la base de l'équivalence des normes de production, l'accès réciproque simplifié au marché pour ces produits agricoles. Si les règles spécifiques d'importation des produits agricoles et des denrées alimentaires différaient clairement des prescriptions européennes, elles entreraient en conflit avec l'équivalence au sens des annexes 5, 7, 9 et 11 de l'accord agricole, ce qui serait contraire à l'accès réciproque simplifié au marché accordé pour les produits couverts par l'accord. Selon l'art. 14, al. 2, de l'accord agricole, les parties s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de cet accord. Relevons à ce sujet que les accords bilatéraux I (y compris l'accord agricole) sont liés par la clause guillotine. Si l'un des accords était dénoncé, les autres seraient automatiquement caducs. Le texte de l'initiative étant incompatible avec les engagements de la Suisse pour l'accord agricole, l'adoption de l'initiative pourrait conduire à la dénonciation de l'accord, ce qui mettrait en péril l'ensemble des accords bilatéraux I.

5 Contre-projet direct

5.1 Généralités

La proposition de contre-projet direct vise à inscrire dans la Constitution que tous les animaux doivent être détenus conformément à leurs besoins tout au long de leur vie. Dans ce contexte, il est essentiel que les animaux de rente notamment puissent effectuer des sorties régulières et soient détenus dans le respect de leurs besoins. Si les animaux doivent être abattus, cela doit se faire dans des conditions respectueuses. Afin de réaffirmer ces principes, il faut inscrire dans la Constitution la protection du « bien-être » des animaux et, en particulier pour les animaux de rente, un « hébergement respectueux », des « sorties régulières » et des « conditions respectueuses lors de l'abattage ».

L'inscription du Cahier des charges 2018 de Bio Suisse dans la Constitution, comme le demande l'initiative, n'est pas souhaitable.

Les programmes d'incitation peuvent contribuer dans une large mesure à l'amélioration du bien-être des animaux. En termes de protection des animaux, cependant, ils ne sont pas pleinement satisfaisants, car seule une partie des animaux est détenue conformément à leurs exigences. Le contre-projet direct vise donc à relever les exigences minimales pour la détention des animaux de rente en ce qui concerne les « sorties » et un « hébergement respectueux » : ce serait une amélioration importante du bien-être des animaux de rente dans l'ensemble.

Si la protection doit être améliorée, il n'est pour autant pas nécessaire d'adopter tous les standards en vigueur à l'heure actuelle dans les programmes d'incitation auxquels la participation est volontaire. Il s'agit en particulier de reprendre les exigences qui améliorent sensiblement le bien-être des animaux (voir point 5.2 ci-dessous). Les standards minimaux correspondants doivent être fixés au niveau de la loi et des ordonnances.

Les dépenses que les exploitations agricoles doivent engager pour des mesures de construction visant à améliorer le bien-être des animaux devraient toujours plus souvent faire l'objet d'un cofinancement par des aides à l'investissement, comme le propose la PA22+. Des programmes d'incitation continueront d'apporter un soutien financier pour les méthodes de détention qui dépassent les exigences minimales et sont particulièrement respectueuses des animaux.

Le contre-projet direct mentionne aussi l'abattage, comme le propose l'initiative. C'est un sujet particulièrement sensible et la population n'a pas forcément connaissance de ce que cela implique. Les manquements lors l'abattage entraînent souvent de fortes douleurs, des maux importants et une anxiété considérable chez les animaux. Les exigences en matière d'abattage devraient donc aussi être renforcées.

Des délais transitoires adaptés doivent être définis pour arriver aux améliorations souhaitées, comme le demande également l'initiative. Le Conseil fédéral estime que des délais transitoires de 25 ans au plus, comme proposés par l'initiative, sont appropriés lorsque des adaptations structurelles sont nécessaires. Les changements proposés ne concerneront donc que la prochaine génération d'agriculteurs. Dans les autres cas, cependant, des délais transitoires d'environ 15 ans suffisent. Cela n'entraîne donc pas de modification de la protection des investissements telle que prévue à l'art. 8 LPA.

5.2 Teneur

Le Conseil fédéral propose de modifier la Constitution comme suit :

Art. 80, al. 1 et 2^{bis}

¹ La Confédération légifère sur la protection et le bien-être des animaux.

^{2bis} S'agissant des animaux de rente, leur bien-être doit être assuré en particulier par :

- a. un hébergement respectueux des animaux ;
- b. des sorties régulières ;
- c. des conditions d'abattage respectueuses des animaux.

5.3 Commentaire des alinéas

Alinéa 1

Le « bien-être des animaux » doit désormais être mentionné comme objectif explicite dans la disposition de base de l'art. 80, al. 1. Actuellement, le « bien-être des animaux » est cité dans l'art. 1 LPA (But) et il devait aussi apparaître dans la Constitution fédérale. Il ne se limite pas au respect des exigences en vigueur aujourd'hui dans la législation sur la protection des animaux. Une détention respectueuse des besoins des animaux, en particulier, doit leur permettre d'exprimer un comportement propre à leur espèce et ne pas solliciter de manière excessive leur capacité d'adaptation. Le « bien-être » implique également de garantir une liberté de mouvement suffisante pour tous les animaux et des activités d'occupation permettant l'expression des comportements propres à leur espèce. La nouvelle disposition constitutionnelle proposée indique clairement qu'il faudra, à l'avenir, mettre davantage l'accent sur le bien-être de tous les animaux. Cela doit permettre de clarifier aussi dans la Constitution que les animaux ne sont plus considérés comme des choses depuis 2003. Alors que l'initiative ne concerne que les animaux détenus dans la production agricole, le contre-projet direct propose de faire du « bien-être » un but pour tous les animaux. La Constitution doit fixer les règles qui seront utilisées par la suite pour fonder toutes les dispositions relatives aux animaux. À cet égard, le contre-projet direct va plus loin que l'initiative.

Alinéa 2^{bis}

Cet alinéa précise ce que l'on entend par « bien-être » pour les animaux de rente au sens de l'al. 1. La limitation aux animaux de rente s'explique par le fait qu'ils se trouvent dans une situation particulière en raison du but de leur utilisation. Rentabilité et bien-être des animaux de rente sont deux notions qui s'opposent souvent, alors que cette opposition n'existe pas pour les animaux de compagnie, raison pour laquelle il n'est pas nécessaire d'adapter la législation sur la protection des animaux.

Let. a :

Le critère d'un « hébergement respectueux » se réfère aux locaux de stabulation et aux aires extérieures. Celles-ci doivent être conçues de manière à pouvoir répondre aux besoins fondamentaux des animaux : l'alimentation (y compris la recherche de nourriture et les possibilités de contact social, qui constituent des activités d'occupation pour les animaux), le repos (essentiel pour la digestion, le métabolisme et le système immunitaire) et la liberté de mouvement (voir let. b). Les exigences actuelles du programme SST devraient être largement reprises et devenir des exigences minimales à l'avenir. Pour le bétail, cela signifie par exemple des étables à stabulation libre avec des aires d'affouragement et d'abreuvement fixes ainsi que l'interdiction du cailllebotis intégral pour l'engraissement de taureaux. Les porcs doivent disposer d'une aire de repos avec litière. Tout comme les locaux adaptés, un éclairage suffisant revêt aussi une grande importance. Il devrait aussi être possible d'autoriser la détention à l'attache si les animaux peuvent sortir en plein air pendant la journée. Cependant, lorsque des exceptions sont faites, le bien-être des animaux doit toujours être garanti.

Let. b :

La liberté de mouvement est un besoin fondamental des animaux. C'est un aspect essentiel de la détention respectueuse des besoins des animaux, de leur bien-être et de la santé animale. Les sorties régulières contribuent également à améliorer la résistance aux maladies et donc à réduire le recours aux médicaments, en particulier aux antibiotiques. Désormais, tous les animaux de rente devraient bénéficier de sorties régulières. Dans ce domaine, les exigences actuelles du programme SRPA devraient être largement reprises comme exigences minimales à l'avenir. Par « sorties régulières », on entend l'accès quotidien à une aire à climat extérieure. Une surface couverte doit être accessible, ce qui ne figure pas actuellement dans les dispositions du programme SRPA. Selon l'espèce (volailles, veaux et porcs en été), elle est même indispensable. De manière générale, les animaux doivent pouvoir se mouvoir librement et décider eux-même de leur allure, leur direction et leur vitesse de déplacement sans être entravés dans leurs mouvements par des cordes, chaînes ou liens semblables. Les bovins par exemple doivent pouvoir sortir au moins 26 jours par mois (été et hiver) et les porcs plusieurs heures par jour.

Des exceptions et des simplifications doivent être possible dans des cas qui le justifient. Par exemple, il doit être permis de laisser sortir les animaux par groupes lorsque l'aire de sortie n'est pas très grande. Même lorsqu'il s'agit des exceptions prévues à la let. b, il faut toujours garantir le bien-être des animaux.

Let. c :

Des « conditions respectueuses lors de l'abattage » sont remplies lorsque tous les moyens possibles sont raisonnablement mis en œuvre pour éviter aux animaux douleur, maux, dommages ou anxiété. Traiter avec respect les

animaux livrés à l'abattoir, les étourdir et les saigner dans les règles de l'art demande au personnel de satisfaire des exigences élevées. Des « conditions respectueuses lors de l'abattage » signifient que l'abattage est effectué par des professionnels compétents et formés, qui connaissent la méthode utilisée pour l'espèce animale concernée. Enfin, pour que l'abattage se fasse dans des conditions respectueuses des animaux, les installations et les appareils d'étourdissement doivent être adaptés à l'usage prévu, faire l'objet d'un entretien et de contrôles réguliers, et le personnel qui les utilise doit avoir suivi la formation requise. Dans cette optique, il est prévu de soumettre à autorisation la mise sur le marché d'installations et d'appareils d'étourdissement.

5.4 Importation

Il n'est pas prévu de rajouter une autre base constitutionnelle pour réglementer les importations. L'art. 80, al. 2, let. d, Cst. permet déjà à la Confédération de régler l'importation d'animaux et de produits animaux. En conséquence, l'art. 14, al. 1, de la LPA indique que Conseil fédéral peut, pour des raisons relevant de la protection des animaux, soumettre l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale à certaines conditions, les limiter ou les interdire. Cette disposition suffirait à l'avenir pour soumettre à une déclaration obligatoire les importations de produits animaux qui ne sont pas conformes aux nouvelles exigences suisses plus strictes. Des déclarations obligatoires supplémentaires pourraient s'appuyer sur les art. 13 LDAI, 18 LAgr ou 2 de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0). De plus, une déclaration positive volontaire des produits fabriqués en Suisse (c'est-à-dire une référence à la production selon les exigences suisses particulièrement strictes) est déjà autorisée aujourd'hui.

6 Conséquences

Le contre-projet direct créerait la base permettant à la Suisse d'améliorer encore son niveau en matière de protection des animaux, qui est déjà élevé par rapport aux autres pays. S'il est adopté, le Conseil fédéral soumettrait au Parlement des propositions correspondantes pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles au niveau de la loi. Ces propositions feraient au préalable l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation.

Des investissements supplémentaires seraient nécessaires, en particulier pour les exploitations détenant des animaux qui ne participent pas encore aux programmes SST et SRPA. Selon la catégorie d'animaux, l'impact sur les exploitations (2018) serait variable¹⁷ :

¹⁷ Source : Office fédéral de l'agriculture.

a. En chiffres¹⁸

Taux sans contribution SRPA en 2018			Taux sans contribution SST en 2018		
Catégorie d'animaux	UGB	Exploitations	Catégorie d'animaux	UGB	Exploitations
Bovins	157 574	5276	Bovins	387 815	15 796
Chevaux	7108	2882	Chevaux	24 601	8062
Caprins	2540	2736	Caprins	6 383	4616
Ovins	4581	1923			
Porcs	80 327	3229	Porcs	53 859	3039
Volaille de rente	43 043	9770	Volaille de rente	4916	9493
Cervidés	505	101	Lapins	232	594
Bisons	174	8			
Toutes les catégories	295 850	5813	Toutes les catégories	477 806	16 828

b. En pourcentage¹⁷

Taux sans contribution SRPA en 2018			Taux sans contribution SST en 2018		
Catégorie d'animaux	UGB	Exploitations	Catégorie d'animaux	UGB	Exploitations
Bovins	17 %	15 %	Bovins	42 %	45 %
Chevaux	20 %	28 %	Chevaux	80 %	80 %
Caprins	21 %	46 %	Caprins	56 %	78 %
Ovins	13 %	27 %			
Porcs	50 %	50 %	Porcs	34 %	47 %
Volaille de rente	59 %	78 %	Volaille de rente	7 %	75 %
Cervidés	38 %	40 %	Lapins	29 %	84 %
Bisons	43 %	57 %			
Toutes les catégories	23 %	14 %	Toutes les catégories	40 %	43 %

¹⁸ Exploitations ayant droit aux paiements directs selon la catégorie d'animaux concernée.

Pour pouvoir estimer le montant des coûts d'investissement supplémentaires qui va de pair avec l'amélioration du bien-être des animaux de rente, il faut savoir quelles sont concrètement ces exigences plus élevées.

Dans son message relatif à l'évolution future de la PA22+, le Conseil fédéral a notamment proposé un soutien plus ciblé du bien-être et de la santé des animaux de rente par des paiements directs et des aides à l'investissement. C'est sur cette base que repose le contre-projet direct, qui suit la même ligne en renforçant les exigences minimales au niveau légal par des dispositions transitoires appropriées. Le fait de respecter les prescriptions légales ne justifie pas l'octroi de subventions. Par conséquent, la proposition n'entraîne de dépenses ou de besoin en personnel supplémentaires pour la Confédération et les cantons. D'autre part, il faut encore déterminer comment les moyens alloués aux programmes SST et SRPA seront utilisés ou transférés à l'avenir. Cette question sera abordée plus en détail dans le message du Conseil fédéral sur l'initiative sur l'élevage intensif et le contre-projet direct.

7 Compatibilité du contre-projet avec les engagements internationaux de la Suisse

La proposition de contre-projet direct ne comprend pas de dispositions spécifiques relatives à l'importation d'animaux ou de produits animaux. Toutefois, les art. 80 et 104a Cst. en vigueur permettent déjà au législateur d'édicter des dispositions appropriées. Le contre-projet direct soulève des questions de compatibilité avec les engagements internationaux dont l'ampleur dépendra largement de la mise en œuvre de mesures concrètes basées sur l'article constitutionnel modifié. Cela concernera essentiellement des engagements contractés par la Suisse dans le cadre de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce¹⁹ ou d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux.

¹⁹ RS 0.632.20