

9 Ordonnance sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs (Ordonnance sur les effectifs maximums, OEM), RS 916.344

9.1 Contexte

L'art. 46 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) donne au Conseil fédéral la possibilité de fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente. L'alinéa 2 précise que lorsqu'il y a plusieurs espèces d'animaux de rente dans une exploitation, l'effectif maximal est déterminé en fonction de la part de chacune d'elles dans l'ensemble de la production. Vu cet article, le Conseil fédéral a défini dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les effectifs maximums (OEM ; RS 916.344) les effectifs maximums respectifs pour les exploitations pratiquant la garde de porcs d'élevage, de porcs à l'engrais et de poules pondeuses, ainsi que l'engraissement de poulets de chair, de dindes à l'engrais et de veaux à l'engrais. L'art. 2 OEM restreint par exemple le nombre de porcs à l'engrais (de plus de 35 kg) dans une exploitation à 1500, celui de poules pondeuses (de plus de 18 semaines) ou de poulets de chair (à partir de 43 jours d'engraissement) à 18 000. En cas de non-respect des effectifs maximums, l'OFAG prélève des taxes par animal gardé en surnombre par l'exploitant. Le montant des taxes est fixé de telle sorte que la détention d'animaux en surnombre n'est économiquement pas rentable. L'OEM est en vigueur depuis 1979 et a aujourd'hui pour objectif de promouvoir une production durable au sein des exploitations agricoles.

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu un arrêt le 9 décembre 2020¹ concernant le prélèvement en 2013 d'une taxe pour non-respect de l'effectif maximum par une communauté d'exploitation composée de deux membres. Dans cette communauté, l'exploitation 1 avait installé en 2007 un poulailler d'une capacité de 18 000 poules pondeuses sur sa parcelle. En 2012, elle a fait construire sur la même parcelle un poulailler prévu pour 25 000 poulettes d'élevage (non concernées par un effectif maximum) ou 18 000 poules pondeuses (soumises à un effectif maximum). L'exploitant de l'exploitation 1 était donc propriétaire de ces deux poulaillers et la communauté d'exploitation détenait 36 000 poules pondeuses (de plus de 18 semaines) dans ces deux poulaillers à la date de référence (du 2 mai 2013). L'OFAG défendait le point de vue qu'indépendamment de la forme juridique de l'exploitation ou de la communauté d'exploitation, l'effectif maximum autorisé de 18 000 poules pondeuses s'entendait toujours par membre concerné de la communauté d'exploitation. Dans cette logique, les droits de propriété sur les poulaillers étaient déterminants pour juger du respect ou non de l'effectif maximum. L'OFAG a donc imputé les 36 000 poules pondeuses à l'exploitation 1 qui était propriétaire des deux poulaillers. Le 22 avril 2014, l'OFAG frappait la communauté d'exploitation d'une taxe pour non-respect de l'effectif maximum de 18 000 poules pondeuses (de plus de 18 semaines) au titre de l'année 2013.

Le TAF s'est prononcé sur l'affaire en se fondant, notamment, sur la version de l'OEM applicable jusqu'à fin 2013 (ci-après aOEM du 26 novembre 2003, état au 1^{er} mars 2013). Selon l'art. 5 aOEM (qui correspond à l'art. 4 de la version de l'OEM en vigueur), dans le cas des communautés d'exploitation ou des communautés partielles d'exploitation, le plafonnement des effectifs maximums (visés aux art. 2 à 4 aOEM) s'applique à chaque exploitation membre de la communauté. Le TFA a réfuté le point de vue défendu par l'OFAG qui se fondait sur les droits de propriété sur les poulaillers pour déterminer si l'effectif maximum était respecté par chaque exploitation. Il découle de l'art. 2, al. 1, let. f, en relation avec l'art. 5 aOEM que dans le cas d'une communauté d'exploitation, il n'est pas obligatoire que chaque exploitation respecte l'effectif maximum, et par conséquent, qu'une communauté d'exploitation composée de deux membres peut détenir 36 000 poules pondeuses au maximum. Cette interprétation est notamment motivée par le fait que l'art. 5 aOEM avait pour but de fixer des effectifs maximums plus généreux pour les communautés d'exploitation, en dérogation à l'art. 10, al. 4, de l'ordonnance sur la terminologie agricole (aTerm ; RS 910.91, état au 1^{er} juillet 2012), et que les poulaillers avaient été réalisés dans le cadre de la communauté d'exploitation pour une utilisation commune.

En outre, le TAF a établi que la communauté d'exploitation utilisait deux poulaillers dont l'exploitation 1 était propriétaire. Il a aussi relevé que l'effectif maximum autorisé de poules pondeuses par poulailler était respecté et que le risque d'un élevage industriel était donc écarté. Le caractère agricole

¹ B-2863/2014

souhaité de la structure de l'exploitation n'était pas remis en cause dans la mesure où une communauté d'exploitation composée de deux membres était autorisée à détenir un total de 36 000 poules pondeuses (18 000 chacun). Le cas était d'autant plus limpide que la communauté d'exploitation utilisait deux poulaillers d'une capacité de 18 000 poules pondeuses, qui auraient pu être gérés séparément et auraient respecté les effectifs maximums même en cas de dissolution de la communauté d'exploitation à condition que les deux poulaillers n'aient pas été cédés à une seule des deux exploitations. En conclusion, le TFA a établi que chaque membre de la communauté d'exploitation ne devait pas en soi respecter l'effectif maximum, mais que les effectifs maximums s'appliquaient de manière cumulée en fonction du nombre de membres concernés.

L'arrêt du TAF a donc aussi un effet sur la présente application de l'art. 4 OEM relatif aux communautés d'exploitation et aux communautés partielles d'exploitation.

9.2 Aperçu des principales modifications

En vertu de l'arrêt du 9 décembre 2020 du TFA, une précision sera ajoutée à l'art. 5 OEM pour indiquer comment l'effectif autorisé est calculé pour les communautés d'exploitation et les communautés partielles d'exploitation. Par ailleurs, les dispositions relatives à la construction ou à la transformation d'installations de stabulation seront concrétisées à l'art. 21.

Dans le cadre du train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », le Conseil fédéral a adopté, le 13 avril 2022, différentes modifications concernant le bilan de fumure visé à l'annexe 1 de l'ordonnance du 23 octobre 2023 sur les paiements directs (OPD ; RS 910.13). Dans l'art. 5 OEM, le renvoi à l'annexe 1 de l'OPD doit donc être adapté.

9.3 Commentaire des dispositions

Art. 4

Dans l'art. 4 OEM, il sera précisé que l'effectif maximum autorisé pour les communautés d'exploitation et les communautés partielles d'exploitation dépend du nombre de membres concernés. Par exemple, une communauté d'exploitation comptant deux membres peut présenter le double des effectifs visés aux articles 2 et 3 OEM. Les droits de propriété et l'emplacement des locaux de stabulation n'entrent pas en ligne de compte. Ce qui importe, en revanche, c'est que dans le cas des communautés d'exploitation et des communautés partielles d'exploitations, la construction ou la transformation de locaux de stabulation n'est autorisée selon l'art. 21 OEM que pour les effectifs maximums visés aux art. 2 et 3 OEM. Des locaux de stabulation destinés à des effectifs plus élevés ne sont permis que si l'OFAG a donné au préalable son autorisation pour un effectif supérieur en vertu de l'art. 5, 10 ou 12 OEM.

Art. 5, al. 2

Dans le cadre du train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », le Conseil fédéral a abrogé la marge d'erreur des 10 % d'azote et de phosphore supplémentaires du bilan de fumure, avec effet en 2024. Par conséquent, le bilan de fumure doit présenter à l'échéance un solde de 100 % au maximum à partir de 2024. Dans l'annexe 1 de l'OPD, le chiffre 2.1.4 sera donc abrogé et le chiffre 2.1.5, adapté. Pour cette raison, seul le renvoi au ch. 2.1.5 sera conservé à l'art. 5, al. 2, OEM.

Art. 21

L'art. 21 OEM restreint la construction et la transformation de locaux de stabulation aux seuls effectifs visés aux art. 2 et 3 OEM. Le fait que cette construction soit érigée par une exploitation individuelle, une communauté d'exploitation ou une communauté partielle d'exploitation n'entre pas en ligne de compte. C'est cette précision qu'apporte la nouvelle teneur de l'art. 21 OEM. La construction de locaux de stabulation destinés à des effectifs plus élevés n'est permise que si cet effectif supérieur a été autorisé par l'OFAG en vertu des art. 5, 10 ou 12 OEM avant que ne soit déposée la demande de

permis de construire. L'autorité compétente n'a pas le droit d'outrepasser l'effectif approuvé par l'OFAG lors de la délivrance du permis de construire.

9.4 Conséquences

9.4.1 Confédération

Les modifications proposées n'ont pas d'effets sur les ressources financières ou les besoins en personnel de la Confédération.

9.4.2 Cantons

Les modifications proposées n'ont pas d'effets sur les ressources financières ou les besoins en personnel des cantons.

9.4.3 Économie

Les effectifs maximaux demeurent inchangés. Par conséquent, aucune réduction des effectifs existants n'est requise. Les collaborations interentreprises au sein d'une même communauté d'exploitation ou communauté partielle d'exploitation permettront de réduire les coûts de production.

9.4.4 Environnement

Si une communauté d'exploitation ou une communauté partielle d'exploitation comptant trois membres souhaitent construire trois poulaillers d'une capacité de 18 000 poules pondeuses au même endroit, l'arrêt du TAF rendu par le 9 décembre 2020 sur l'OEM ne permettra plus de s'y opposer. Il faut néanmoins partir du principe que de telles constructions ne sont plus possibles qu'à de rares endroits en Suisse, dans la mesure où la loi sur la protection des eaux et la loi sur l'aménagement du territoire jouent ici un rôle limitatif.

9.5 Relation avec le droit international

Les réglementations de l'OEM ne s'appliquent qu'aux exploitations suisses. Les modifications proposées sont donc compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse, en particulier avec l'accord agricole bilatéral entre la Suisse et l'UE (RS 0.916.026.81).

9.6 Entrée en vigueur

Les modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

9.7 Bases légales

Art. 46, al. 1 et 3, et 177, al. 1, LAgr