



Berne, 29 avril 2025

Interprétation juridique des dispositions SRPA

Conformité au droit des aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment

Référence : BLW-081.0-2/9/13



Abrégé

Les programmes « Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (SST) et « Sorties régulières en plein air » (SRPA) de la Confédération encouragent une garde d'animaux qui répond à des exigences plus strictes en matière de bien-être des animaux que les normes minimales définies dans le droit sur la protection des animaux. Ces deux programmes sont soutenus avec des paiements directs. Le programme SST promeut le bien-être animal dans le domaine des systèmes de stabulation. Le programme SRPA vise lui aussi le mieux-être des animaux, plus spécialement en leur permettant de sortir régulièrement au pâturage ou dans une aire d'exercice. Une plus grande liberté de mouvement, la possibilité d'interactions avec leurs congénères et le contact avec l'extérieur, c'est-à-dire avec de l'air frais et des stimulations visuelles, améliorent le bien-être des animaux. Pour que les exploitants puissent bénéficier de contributions SRPA, il faut que leurs animaux puissent sortir au pâturage ou, en hiver, dans une aire d'exercice en plein air et à ciel ouvert. Les parcours situés à l'intérieur de l'étable ne remplissent donc pas les conditions du programme SRPA. La fiche technique de l'OFAG « SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments » explique cette base légale inscrite dans l'ordonnance sur les paiements directs.

Le présent rapport contient un avis juridique détaillé rendu par l'OFAG sur la question de savoir si des aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments peuvent être conformes aux exigences du programme SRPA.

Table des matières

1	Contexte	3
2	Problématique	3
3	Disposition SRPA en vigueur (art. 75 en lien avec l'annexe 6, let. B OPD)	3
4	Qualification juridique de la norme SRPA	5
4.1	Interprétation littérale.....	5
4.2	Interprétation téléologique (sens et but).....	5
4.3	Interprétation systématique	6
4.4	Interprétation historique	7
a)	1993 – 1998	7
b)	1999 – 2007	7
c)	2008 – 2013	8
d)	2014 – 2017	9
e)	De 2018 à aujourd'hui	9
f)	Conclusion de l'interprétation historique	10
4.5	Conclusion de la qualification juridique des aires d'exercice intérieures	10
5	Digression : visites d'exploitations dans le canton de Lucerne	11
6	Protection des droits acquis	11
6.1	Modification de la base légale	12
6.2	Protection de la bonne foi <i>versus</i> changement de pratique au niveau des cantons	12
a)	Changement de pratique.....	12
b)	Protection de la bonne foi	12
7	Conclusion	13

1 Contexte

La contribution au bien-être des animaux pour les sorties régulières en plein air (SRPA) promeut financièrement l'accès des animaux à une zone à ciel ouvert. Cette contribution existe depuis 1997. Un croquis illustrant les exigences SRPA relatives aux aires d'exercice (ou parcours) situées entre des bâtiments figurait dès 1999 dans les instructions de l'OFAG (cf. ch. 4.4 ci-après).

L'OFAG a constaté que la disposition SRPA n'était pas comprise et appliquée de la même manière dans tous les cantons. C'est pourquoi, à partir de 2022, il a réaffirmé dans les directives concernant l'ordonnance sur les paiements directs (OPD) que les aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment et dotées uniquement d'ouvertures pratiquées dans le toit ne répondaient pas aux exigences SRPA, mais que ces aires devaient se trouver aussi bien en plein air qu'à ciel ouvert. En 2023, l'OFAG a publié la fiche technique¹ « [SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments](#) »², qui explique à l'aide de croquis qu'au moins un côté de l'aire d'exercice doit être ouvert sur l'extérieur.

Dans une circulaire adressée aux cantons en 2024, l'OFAG rappelle que les aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre deux parties de bâtiment n'ont jamais été conformes aux exigences SRPA. Il a donné comme instruction aux cantons de ne pas réduire les paiements directs de l'année de contribution en cours aux exploitations ayant jusqu'alors reçu des contributions SRPA et dont l'aire d'exercice a été trouvée non conforme au regard de la fiche technique. Les exploitants concernés devaient, au terme de cette même année, bénéficier d'un délai pour adapter l'aire d'exercice de leurs animaux à la norme SRPA. Les cantons ont également été informés qu'à partir de 2027, il ne serait plus accordé de délai de transition, aucun délai ne s'appliquant aux exploitations nouvellement inscrites au programme SRPA.

Une enquête menée par l'OFAG en automne 2024 auprès des services cantonaux de l'agriculture a révélé qu'à cette date, quelque 18 exploitations agricoles pratiquant l'élevage de bovins ou de porcs, dont neuf dans le canton de Lucerne, étaient concernées par ce délai de transition. Selon les déclarations de l'Union des paysans lucernois, le nombre d'exploitations concernées dans le canton de Lucerne et dans d'autres cantons serait en fait nettement plus élevé. À noter que certains exploitants auraient déjà procédé aux réaménagements nécessaires et rempliraient désormais les exigences SRPA³.

2 Problématique

Les informations fournies par le canton de Lucerne montrent que la conformité SRPA des parcours « indoor » mérite d'être clarifiée. La question se pose d'abord de savoir si les aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment sont conformes, et ensuite, en cas de non-conformité, si les exploitations qui bénéficiaient jusqu'alors de contributions SRPA pour de telles aires d'exercice peuvent continuer à en bénéficier en vertu de la protection des droits acquis.

3 Disposition SRPA en vigueur (art. 75 en lien avec l'annexe 6, let. B OPD)

Conformément à l'art. 75, al. 1, de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13), la « sortie régulière en plein air » est définie comme l'accès à une zone à ciel ouvert selon les règles spécifiques données dans l'annexe 6, let. B.

¹ Il s'agit en l'occurrence d'une ordonnance administrative contraignante pour les autorités exécutives afin d'assurer une interprétation et une application uniformes et équitables des lois et des ordonnances (cf. arrêt B-3184/2023 du Tribunal administratif fédéral du 9 juillet 2024, consid. 6.3.2).

² www.blw.admin.ch> Soutien financier > Paiements directs > Contributions au système de production > Informations complémentaires : documents.

³ Sont en jeu non seulement les paiements directs, mais aussi les exigences des labels qui requièrent la conformité SRPA.

L'annexe 6, let. B, OPD spécifie les exigences relatives aux contributions SRPA. Selon l'annexe 6, let. B, ch. 2.1. OPD, les animaux de l'espèce bovine et les buffles d'eau doivent pouvoir bénéficier de sorties comme suit :

- du 1^{er} mai au 31 octobre : au minimum 26 sorties réglementaires au pâturage par mois (let. a) ;
- du 1^{er} novembre au 30 avril : au minimum 13 sorties par mois dans une aire d'exercice ou dans un pâturage (let. b).

Dans les exigences d'ordre général concernant les sorties, il est défini ce qu'il faut entendre par « pâturages » et par « aire d'exercice ».

- Par pâturages, on entend les surfaces herbagères couvertes de graminées et de plantes herbacées à la disposition des animaux (ch. 1.1.)
- Par aire d'exercice, on entend une surface accessible pour les sorties régulières des animaux et équipée d'un revêtement en dur ou suffisamment couverte par un matériau approprié (ch. 1.3). Le canton détermine la partie de l'aire d'exercice située à la verticale sous l'auvent qui peut être comptée comme étant non couverte ; il tient compte en particulier de la hauteur de l'avant-toit où est fixée la gouttière (ch. 1.4). Du 1^{er} mars au 31 octobre, la partie non couverte de l'aire d'exercice peut être ombragée (ch. 1.5).

Pour les animaux de l'espèce bovine et les buffles d'eau, l'annexe 6, let. B, ch. 2.7 OPD règle les aires d'exercice minimales dont doit disposer un animal en fonction du système de détention (aire d'exercice accessible en permanence, aire d'exercice non accessible en permanence contiguë à une stabulation libre ou aire d'exercice non accessible en permanence contiguë à une stabulation entravée).

- L'aire d'exercice accessible en permanence doit avoir une superficie totale minimale comprenant les aires de repos, d'alimentation et d'exercice (y compris l'aire d'exercice, recouverte d'un revêtement en dur, accessible en permanence aux animaux), dont au moins une surface non couverte par animal (let. a).
- La moitié au moins de l'aire d'exercice non accessible en permanence contiguë à une stabulation libre ou entravée doit être non couverte (let. b et c).

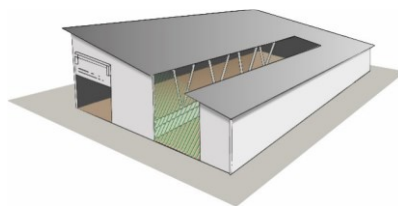
Les porcins, excepté les truies d'élevage allaitantes, doivent pouvoir bénéficier chaque jour d'une sortie de plusieurs heures dans une aire d'exercice ou un pâturage (annexe 6, let. B, ch. 3.1 OPD). L'annexe 6, let. B, ch. 3.3 OPD, définit la surface d'exercice minimale par animal, l'aire d'exercice à revêtement dur devant être non couverte à 50 % minimum.

Les instructions relatives à l'art. 75, al. 1, OPD indiquent explicitement que les aires d'exercice intérieures simplement dotées d'ouvertures pratiquées dans la toiture ne remplissent pas les exigences SRPA. Le parcours doit se trouver aussi bien en plein air qu'à ciel ouvert.

La fiche technique « SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments » explique à quelles conditions, sur la base de la législation en vigueur, une zone située à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments peut être acceptée comme aire d'exercice SRPA et ne constitue pas une aire d'exercice intérieure non admissible. Une aire d'exercice située à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments est conforme au programme SRPA, en particulier lorsque :

- au moins un côté de l'aire d'exercice est complètement ouvert sur l'extérieur, sans éléments de construction autres que des poutres de support pour le toit et
- les séparations de l'aire d'exercice à l'intérieur du bâtiment et vers l'extérieur n'empêchent pas les animaux de voir les aires d'exercice voisines ni les environs.

Il y est encore retenu que les surfaces situées sous le toit sont toujours considérées comme étant couvertes et qu'il est permis, par vent fort, d'installer provisoirement un filet coupe-vent sur le côté ouvert, et d'ombrager la partie non couverte entre le 1^{er} mars et le 31 octobre.



Au moins un côté de l'aire d'exercice doit être ouvert sur l'extérieur.
Les séparations sont autorisées dans l'aire d'exercice.

III. 1 Fiche technique de l'OFAG « SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments »

4 Qualification juridique de la norme SRPA

La question posée est de savoir si une aire d'exercice qui est située à l'intérieur d'un bâtiment peut remplir les conditions SRPA de l'art. 75 en lien avec l'annexe 6, let. B OPD, et donc être conforme.

S'agissant d'interpréter une norme, le Tribunal fédéral s'inspire d'un « pluralisme méthodologique pragmatique » et considère comme équivalentes l'interprétation littérale, l'interprétation du but et l'interprétation historique de ladite norme⁴. Dans la pratique, il est d'usage de commencer par l'interprétation à la lettre. Si celle-ci ne permet pas d'arriver à un résultat concluant, on recourt aux autres méthodes d'interprétation.

4.1 Interprétation littérale

Selon la lettre de l'art. 75, al. 1, OPD, il y a « sortie régulière en plein air » lorsque les animaux ont accès à une zone « à ciel ouvert ». Suivant cette formulation, c'est le critère « à ciel ouvert » qui est déterminant. En l'interprétant de manière très restrictive, on pourrait en déduire que seul l'accès vers le haut doit être ouvert ou non couvert. Cependant, dans le langage courant, l'expression « à ciel ouvert » est également utilisée pour signifier « dehors », « en dehors » ou « à l'extérieur ». Étant donné que l'art. 75 OPD parle de « sortie en plein air » et l'annexe 6, let. B, ch. 1.4, OPD d'une « aire d'exercice située à la verticale sous l'auvent qui peut être comptée comme étant non couverte », le service juridique de l'OFAG estime qu'il n'est pas possible de conclure, sur la base d'une interprétation à la lettre, qu'une aire d'exercice doit effectivement être ouverte uniquement vers le haut. D'autant plus que, selon le dictionnaire (Duden), l'« auvent » désigne (notamment au-dessus d'une entrée) un petit toit en saillie, autrement dit qui dépasse le mur extérieur du bâtiment. Le terme même d'« aire d'exercice » implique une surface destinée à l'exercice et renvoie ainsi au but de cette surface.

Relevons encore à ce propos que la disposition relative à la dimension minimale de l'aire d'exercice non couverte indique également qu'une aire d'exercice n'est pas définie uniquement en fonction de la partie non couverte. En effet, selon l'annexe 6, let. B, ch. 2.7 et 3.3, OPD, il n'est pas nécessaire que toute l'aire d'exercice soit découverte.

4.2 Interprétation téléologique (but)

La législation sur la protection des animaux définit des exigences minimales en matière de détention d'animaux. Avec les paiements directs pour les deux programmes « Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (SST) et « Sorties régulières en plein air » (SRPA), la

⁴ Cf. p.ex. ATF 142 III 102 (106); 144 I 242 (251); 144 III 29 (35); 144 IV 64 (66).

Confédération encourage une garde encore plus respectueuse des animaux de rente, avec des exigences plus élevées que celles de la législation sur la protection des animaux.

Les contributions SST servent à promouvoir le bien-être des animaux pendant leur détention à l'intérieur d'un bâtiment. Elles sont accordées aux exploitants dont les étables tiennent particulièrement compte des besoins des animaux, par exemple les étables à stabulation libre pour les bovins. Les contributions SRPA (précédemment « détention contrôlée d'animaux en plein air ») visent à promouvoir le bien-être des animaux de rente en leur permettant de sortir régulièrement au pâturage ou dans une aire d'exercice⁵. Elles dédommagent les éleveurs pour le surplus de travail occasionné.

Le programme SRPA a pour but d'améliorer le bien-être des animaux en leur donnant une plus grande liberté de mouvement, la possibilité d'interactions avec leurs congénères et un contact avec l'extérieur, partant, de l'air frais et des stimulations visuelles. Selon la fiche thématique « Protection des animaux 6.9 » de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) concernant les sorties pour les bovins détenus à l'attache⁶, les sorties régulières présentent plusieurs avantages : le mouvement, la lumière et l'air frais stimulent le métabolisme et favorisent la santé, la condition physique et la fertilité des animaux. Grâce aux sorties dans l'aire d'exercice ou au pâturage, les animaux peuvent satisfaire leur besoin de contacts avec leurs congénères, maintenir leur ordre hiérarchique et prendre soin d'eux-mêmes. Les sorties régulières au pâturage ont en outre un effet positif sur la santé des jarrets.

Le simple fait, par exemple, d'ouvrir le toit au-dessus du couloir reliant les aires de repos et d'alimentation ne suffit pas à créer une aire d'exercice au sens des exigences SRPA. Idem pour les aires de repos et d'alimentation à l'intérieur de l'étable. D'ailleurs, eu égard à la définition même du terme « aire d'exercice », les couloirs et les aires de repos et d'alimentation ne sont pas des zones destinées à l'exercice. La qualité de l'air est très importante pour le bien-être des animaux, et elle est nettement meilleure dans une aire d'exercice extérieure jouxtant l'étable qu'à l'intérieur de l'étable. Même si des ouvertures pratiquées dans le toit peuvent certainement améliorer la qualité de l'air ambiant, on peut se demander si ces ouvertures, en cas de pluie et de fort vent, permettent vraiment d'améliorer le bien-être des animaux au-delà de ce que prévoit la législation sur la protection des animaux.

4.3 Interprétation systématique

À la section 8 de l'OPD Contributions au bien-être des animaux, une nette distinction est faite entre les contributions SST (art. 74 OPD) et les contributions SRPA (art. 75 OPD). La contribution SST concerne le système de stabulation ; elle encourage notamment les systèmes de détention à aires multiples entièrement ou partiellement couverts, dans lesquels les animaux sont détenus en groupes sans entrave et disposent de possibilités de repos, de mouvement et d'occupation adaptées à leur comportement naturel (art. 74, al. 1, OPD). Il s'agit donc de mesures d'aménagement visant au mieux-être des animaux dans le bâtiment où ils sont gardés.

Comme son nom l'indique, la contribution SRPA concerne, elle, la sortie des animaux dans une zone à ciel ouvert, concrètement un pâturage ou une aire d'exercice. La séparation systématique, dans l'OPD, de ces deux contributions indique clairement que la contribution SRPA, contrairement à la contribution SST, concerne une zone située à l'extérieur d'un bâtiment. Ainsi, une étable à stabulation libre est encouragée par une contribution SST (et non SRPA), même si, dans une telle étable aussi, les

⁵ Cf. la prise de position du Conseil fédéral du 7 novembre 2018 sur la motion n° 18.3927 Siebenthal « Programmes éthologiques. Ne pas désavantager les exploitations à trois niveaux » ainsi que sa réponse du 12 novembre 1997 sur la question ordinaire 97.1115 Baumann Ruedi du 22 septembre 1997 « Paiements directs subordonnés au respect des animaux ».

⁶ www.blv.admin.ch > Animaux > Protection des animaux > Détention des animaux de rente > Bovins > Informations thématiques sur les bovins.

animaux doivent disposer de possibilités de mouvement adaptées à leur comportement naturel et que le toit peut être en partie ouvert vers le haut.

Le fait que les « aires d'exercice » et le « pâturage » pour les sorties régulières en plein air d'animaux de rente sont traités ensemble indique que les deux sont compris comme des zones situées à l'extérieur d'un bâtiment. Ainsi, l'annexe 6, let. B, ch. 2.1, OPD règle, pour les animaux de l'espèce bovine, le nombre minimal de jours par mois pendant lesquels les animaux doivent pouvoir sortir dans une aire d'exercice ou dans un pâturage. La même règle s'applique aux élevages de porcs : selon l'annexe 6, let. B, ch. 3.1, OPD, les animaux de l'espèce porcine doivent en principe avoir accès chaque jour, pendant plusieurs heures, à une aire d'exercice ou à un pâturage. Cet usage alternatif du pâturage et de l'aire d'exercice démontre bien que l'un comme l'autre doivent être des zones situées hors de l'étable.

4.4 Interprétation historique

a) 1993 – 1998

La Confédération encourage la détention contrôlée en plein air depuis 1993. L'ordonnance du 24 janvier 1996 sur les contributions écologiques (RS 910.132, RO 1996 1007) et l'ordonnance du 28 février 1997 du Département fédéral de l'économie DFE concernant la détention contrôlée d'animaux en plein air (ordonnance DPA, RS 910.132.5, RO 1997 1110) ont remplacé au 1^{er} janvier 1997 les instructions de l'OFAG en vigueur jusqu'alors. Conformément à l'art. 28 de l'ancienne ordonnance sur les contributions écologiques, la détention contrôlée en plein air d'animaux de rente donnait droit à une contribution pour les éleveurs qui laissaient leurs animaux sortir régulièrement en plein air. L'ancienne ordonnance DPA concrétisait cette contribution. Les sorties y étaient définies comme des séjours dans un pâturage, un parcours ou une aire à climat extérieur. Seul comptait comme parcours une surface non couverte à 50 % au moins (art. 2, al. 1 et 2, DPA). L'annexe 2 donnait la surface minimale du parcours, précisant que pour les parcours accessibles en permanence faisant partie d'un système de stabulation libre, la surface totale minimale comprenait l'aire de repos, l'aire d'alimentation et l'aire de sortie, y inclus le parcours accessible en permanence. Un parcours avec aire d'alimentation intégrée, ainsi que des parcours non accessibles en permanence devaient avoir une surface minimale de 5 m² par animal.

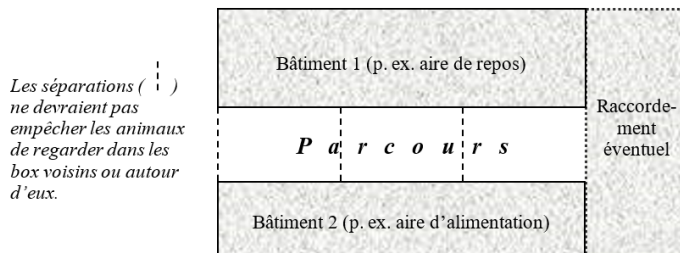
b) 1999 – 2007

À partir du 1^{er} janvier 1999, les contributions SRPA étaient régies par l'OPD et par l'ordonnance du DFE du 7 décembre 1998 sur les sorties régulières en plein air d'animaux de rente (ordonnance SRPA, RS 910.132.5, RO 1999 273). En application de l'art. 59, al. 1, OPD, en vigueur durant cette période, la Confédération accordait des contributions aux exploitants qui gardaient des animaux de rente dans des étables particulièrement respectueuses des animaux ou qui les laissaient régulièrement sortir en plein air. Selon l'ancienne ordonnance SRPA de 1998, les contributions pour les sorties régulières en plein air d'animaux de rente étaient versées pour les animaux bénéficiant de sorties au pâturage, dans le parcours ou dans une aire à climat extérieur, le parcours devant se trouver en majeure partie en plein air (art. 1, 2, al. 1, et 4, al. 1, de l'ordonnance SRPA). L'annexe 2 de l'ancienne ordonnance SRPA définissait la surface minimale du parcours par animal, en précisant, en lien avec un parcours accessible en permanence, la surface totale minimale de l'aire de repos, l'aire d'alimentation et l'aire de sortie, y compris le parcours accessible en permanence, dont la surface minimale non couverte. La réglementation relative au parcours avec aire d'alimentation intégrée n'y figurait plus.

En conformité avec les instructions données alors par l'OFAG au sujet de l'art. 4 de l'ancienne ordonnance SRPA, il était nécessaire de concrétiser le fait que le parcours devait se trouver en majeure partie en plein air. En effet, faute d'une norme précise sur les exigences relatives à cette zone, les contributions pour la détention contrôlée en plein air d'animaux de rente étaient alors versées également pour la garde d'animaux dans des étables dotées simplement d'ouvertures pratiquées dans le toit. La question de savoir si les exigences SRPA étaient remplies se posait en particulier pour les parcours situés entre différents bâtiments. Un croquis a permis de clarifier la situation. D'après ce

croquis, un parcours situé entre deux parties de bâtiment ne devait présenter aucune liaison structurelle sur au moins un côté, les poutres porteuses du toit étant autorisées. En relation avec l'annexe 2, les instructions de l'OFAG précisait qu'il appartenait au canton de déterminer quelle surface verticale située sous l'avent était considérée comme surface non couverte (dimensions minimales selon l'annexe 2), en tenant compte en particulier de la hauteur de l'avant-toit où est fixée la gouttière.

L'ordonnance DPA, en vigueur jusqu'à fin 1998, ne contenait pas encore de prescriptions sur la situation des aires d'exercice. Il a donc aussi fallu verser les contributions pour la détention contrôlée en plein air pour l'élevage d'animaux dans des locaux de stabulation dont le toit était partiellement laissé ouvert ou même enlevé. Cette pratique est contraire au principe des SRPA. C'est pourquoi, depuis le 1^{er} janvier 1999, il est prescrit que l'aire d'exercice doit être située en majeure partie à l'extérieur (disposition transitoire : voir art. 9, al. 1). La question de savoir si cette exigence est remplie se pose en particulier pour la disposition des bâtiments esquissée ci-dessous.



L'aire d'exercice est considérée comme située en majeure partie à l'extérieur lorsque les bâtiments 1 et 2 sont séparés et reliés tout au plus d'un côté, c'est-à-dire qu'une façade latérale au moins est libre de toute construction. Cette façade pourra être provisoirement équipée d'un filet brise-vent en cas de besoin. Les toits des bâtiments 1 et 2 peuvent être reliés par des poutres.

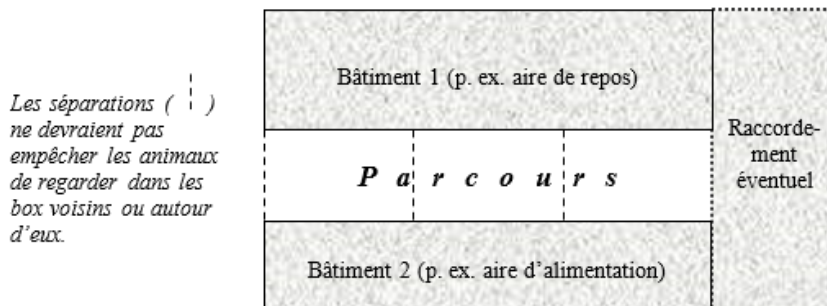
III. 2 Instructions relatives à l'ordonnance SRPA 1999 – 2007

À partir de 2004, le parcours devait se trouver en plein air, l'expression « en plus grande partie » a été supprimée (art. 4 de l'ancienne ordonnance SRPA).

c) 2008 – 2013

L'ordonnance SRPA a été remplacée en 2008 par l'ordonnance du DEFR sur les programmes éthologiques (ordonnance sur les éthoprogrammes, RS 910.132.4, RO 2008 3785) qui a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013. Le contenu est demeuré inchangé : par sortie en plein air, on entendait toujours la sortie au pâturage, dans l'aire d'exercice (parcours) ou dans l'aire à climat extérieur (art. 4, al. 1, de l'ordonnance sur les éthoprogrammes) et l'aire d'exercice devait se trouver en plein air (annexe 5, ch. 1.1 de l'ordonnance sur les éthoprogrammes). Les instructions correspondantes sont également restées fondamentalement inchangées, comme le montre le croquis ci-dessous.

Il convient de prêter une attention particulière à la disposition des bâtiments représentée sur le croquis ci-dessous :



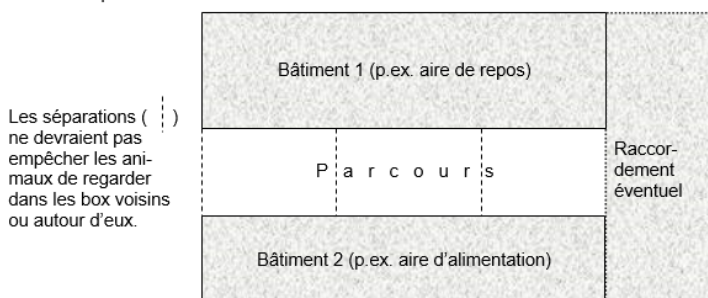
L'aire d'exercice est considérée comme située en majeure partie à l'extérieur lorsque les bâtiments 1 et 2 sont séparés et reliés tout au plus d'un côté, c'est-à-dire qu'une façade latérale au moins est libre de toute construction. Cette façade pourra être provisoirement équipée d'un filet brise-vent en cas de besoin. Les toits des bâtiments 1 et 2 peuvent être reliés par des poutres.

III. 3 Instructions relatives à l'ordonnance sur les éthoprogrammes 2008 – 2013

d) 2014 – 2017

Avec la révision totale de l'OPD au 1^{er} janvier 2014, les deux contributions au bien-être des animaux SST et SRPA ont été entièrement intégrées dans l'OPD. Par sorties régulières en plein air, on entendait le séjour au pâturage, dans une aire d'exercice (parcours) ou dans une aire à climat extérieur (art. 75, al. 1, OPD). Le parcours devait se trouver en plein air et présenter une surface minimale non couverte par animal (art. 75, al. 5, en relation avec l'annexe 6, let. E, ch. 1.1 et 3, OPD). Le contenu n'a donc pas changé : l'aire d'exercice devait comme précédemment se trouver en plein air et était traitée à pied d'égalité avec le pâturage et l'aire à climat extérieur. Les instructions relatives à l'OPD contenaient le croquis déjà connu, avec la précision que l'aire d'exercice était considérée comme située en plein air lorsque les bâtiments 1 et 2 étaient séparés et reliés tout au plus d'un côté, c-à-d. qu'une façade devait être libre de toute construction.

Ch. 1.1: Il convient de prêter une attention particulière à la disposition des bâtiments représentée sur le croquis ci-dessous:



L'aire d'exercice est considérée comme située en majeure partie à l'extérieur lorsque les bâtiments 1 et 2 sont séparés et reliés tout au plus d'un côté, c'est-à-dire qu'une façade latérale est libre de toute construction. Cette façade pourra être provisoirement équipée d'un filet brise-vent en cas de besoin. Les toits des bâtiments 1 et 2 peuvent être reliés par des poutres.

III. 4 Instructions relatives à l'OPD 2014-2017

e) De 2018 à aujourd'hui

Au 1^{er} janvier 2018, les dispositions relatives au bien-être des animaux et l'annexe 6 de l'OPD ont été révisées et restructurées. Il est désormais retenu à l'art. 75 OPD que l'on entend par sorties régulières en plein air l'accès des animaux à une zone à ciel ouvert conformément aux règles spécifiques énoncées à l'annexe 6, lettre B. Le terme « parcours » a été remplacé par celui d'« aire d'exercice ». Les contributions SRPA encouragent le séjour régulier des animaux de rente dans un pâturage, une aire d'exercice ou une aire à climat extérieur (cf. annexe 6, let. B, OPD). Les instructions en vigueur depuis 1999, en vertu desquelles il appartenait au canton de déterminer quelle partie de la surface verticale située sous l'auvent était considérée comme non couverte, ont été relevées au niveau de l'ordonnance, et le croquis représentant l'aire d'exercice (parcours) a été supprimé. Pour les dispositions en vigueur jusqu'à aujourd'hui, nous renvoyons aux considérations du ch. 3.

Il ressort du commentaire relatif à la modification de l'ordonnance que la formulation de la disposition SRPA de l'art. 75 OPD devait être simplifiée, mais rien dans les textes légaux n'indique qu'un changement matériel était prévu concernant les sorties régulières en plein air. Ayant constaté que les services cantonaux de l'agriculture appliquaient manifestement cette disposition de façon hétérogène, l'OFAG a complété en 2022 les instructions relatives à l'art. 75, al. 1, OPD comme suit : « Les aires d'exercice intérieures, qui se caractérisent par une ouverture pratiquée dans la surface de toiture, ne répondent pas aux exigences SRPA. Les sorties doivent, comme l'indique la définition, avoir lieu aussi bien à ciel ouvert qu'en plein air, ce qui signifie qu'au moins un côté de l'aire d'exercice doit être ouvert sur l'extérieur ». À partir de 2023, les instructions ne mentionnent plus qu'un côté de l'aire d'exercice doit être ouvert sur l'extérieur, mais renvoient à la fiche « SRPA – Aires d'exercice situées dans un bâtiment ou entre des bâtiments » de l'OFAG, dans lequel cela est précisé. En ce qui concerne les instructions actuellement en vigueur, nous renvoyons une fois de plus aux considérations du ch. 3.

f) Conclusion de l'interprétation historique

Même si les dispositions SRPA ont été à plusieurs reprises légèrement reformulées, le contenu matériel n'a pas changé :

- Initialement appelée « contribution pour la détention contrôlée en plein air », elle s'appelle « contribution pour les sorties régulières en plein air », en abrégé contribution SRPA, depuis 1999. Les deux termes indiquent qu'il s'agit d'encourager les sorties des animaux de rente en plein air, soit hors de l'étable.
- Pour la distinguer de la contribution SST, la contribution SRPA a toujours concerné le séjour des animaux de rente hors de l'étable. En 1999 déjà, les instructions de l'OFAG mettaient le doigt sur la situation peu satisfaisante en ce qui concerne le parcours intérieur dans l'ancienne ordonnance DPA, d'où l'insertion d'un premier croquis explicatif. Il ressort des considérations précédentes, qu'un parcours ou une aire d'exercice entouré de bâtiments des quatre côtés ne devaient clairement pas donner droit à des contributions SRPA. Au fil des années et des modifications apportées au texte de l'ordonnance, il a toujours été spécifié que les animaux devaient pouvoir sortir et séjourner dans une aire située hors de l'étable. D'abord en précisant que l'aire d'exercice devait se trouver « en majeure partie » en plein air, puis, suite à la modification de la disposition en 2008, que la totalité de l'aire d'exercice devait se trouver en plein air, comme l'indique d'ailleurs le nom de la contribution.
- Depuis 2018, l'art. 75, al. 1, OPD définit la sortie régulière en plein air comme l'accès à une zone à ciel ouvert. Dans le langage courant, « à ciel ouvert » est utilisé pour signifier dehors, à l'extérieur d'un bâtiment. D'ailleurs, la contribution à la mise au pâturage (art. 75a OPD) parle également de l'accès à une zone à ciel ouvert. Le terme « parcours » (en allemand « Laufhof ») a été utilisé dans les ordonnances jusqu'en 2018 ; à partir de 2018, dans l'annexe 6 OPD, ce terme a été remplacé par « aire d'exercice » (« Auslauffläche »). Comme son nom l'indique, l'aire d'exercice fait référence à une surface destinée à l'exercice. L'expression « permettre aux animaux de sortir en plein air » est généralement comprise comme voulant dire les laisser sortir du bâtiment. Le changement de formulation n'a donc rien changé sur le plan matériel. Il a toujours été question d'un séjour en plein air, en premier lieu au pâturage ou, à défaut, dans un parcours ou une aire d'exercice.

Le croquis qui figure dans les instructions de 1999 à 2017 montrait bien un bâtiment 1 et un bâtiment 2, mais aussi que les toits des bâtiments 1 et 2 pouvaient être reliés par des poutres de toiture. On doit forcément en conclure que les bâtiments 1 et 2 peuvent aussi, en principe, n'être que les deux parties d'un seul bâtiment, pour autant que le parcours se trouve en plein air et que les autres conditions soient remplies. Cela correspond à la fiche technique actuelle.

4.5 Conclusion de la qualification juridique des aires d'exercice intérieures

Sur la base des différentes méthodes d'interprétations, le service juridique de l'OFAG arrive à la conclusion que depuis l'introduction de la contribution pour la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air jusqu'à la contribution SRPA actuelle, une sortie en plein air a toujours été considérée comme une sortie dans une zone située à l'extérieur, à l'air libre. Les aires d'exercice intérieures, soit celles situées à l'intérieur d'un bâtiment fermé des quatre côtés, n'ont donc jamais été conformes au programme SRPA.

Avec la fiche « SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments », l'OFAG a concrétisé cette qualification juridique et fixé les exigences pour la pratique en matière d'exécution de la réglementation : en plus de la surface non couverte, un côté au moins de l'étable doit donner sur l'extérieur. Cette exigence vaut aussi bien pour les aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment que pour celles situées entre différents bâtiments. Le fait qu'au moins un côté doive être ouvert sur l'extérieur permet de créer, dans la mesure du possible, une zone pouvant être considérée

comme étant située à l'extérieur du bâtiment. Du point de vue du service juridique de l'OFAG, la fiche technique est claire sur le plan juridique.

Il semble difficile de vérifier si une exploitation est conforme au programme SRPA ou non, en particulier lorsque le système de détention comprend un accès permanent à l'aire d'exercice, dans lequel les différentes zones (aires d'alimentation, de repos, d'exercice et de sortie) ne peuvent pas toujours être clairement séparées. L'annexe 6, let. B, ch. 2.7, let. a, OPD prescrit une surface totale minimale par animal, en additionnant toutes ces zones. En outre, une surface minimale non couverte est définie par animal. Pour les vaches, par exemple, la surface totale doit être d'au moins 10 m² par animal, dont au moins 2,5 m² non couverts. En d'autres termes, pour une étable réservée aux vaches, ¼ de la surface totale doit être non couverte et donc se trouver à l'extérieur du bâtiment suivant les explications précédentes.

5 Digression : visites d'exploitations dans le canton de Lucerne

Entre 2012 et 2015, la thématique des « exigences relatives à la vue sur l'extérieur des aires d'exercice » a fait l'objet de discussions approfondies entre l'OFAG et le canton de Lucerne⁷. L'OFAG a expliqué que les sorties régulières en plein air étaient au cœur même du programme SRPA et que le terme « en plein air » impliquait non seulement une dimension verticale (à ciel ouvert) mais aussi une dimension horizontale. Ce pourquoi, d'ailleurs, la Confédération n'avait jamais eu l'intention d'autoriser des aires d'exercice à l'intérieur d'un bâtiment et que, par conséquent, elle n'avait jamais créé de base légale correspondante. L'OFAG a signalé par ailleurs que les éventuelles « autorisations spéciales »⁸ délivrées par le passé étaient caduques. En fin de compte, ce que l'absence d'ouverture visible de l'extérieur compromet, c'est non seulement le contact visuel des animaux avec le monde extérieur, mais encore la crédibilité du programme SRPA.

L'OFAG a en outre souligné que les dispositions de l'OPD et les instructions correspondantes continueraient à s'appliquer à toutes les exploitations. Pour les années 2013 à 2015, les exploitants concernés ont reçu l'assurance que leur contribution SRPA ne serait pas réduite. L'OFAG avait en effet mis en perspective l'examen d'une éventuelle adaptation des dispositions de l'OPD, qui devait définir la hauteur admissible du mur extérieur de l'aire d'exercice pour que cette aire puisse être qualifiée de « en plein air » (notamment pour les porcs). Une telle modification aurait été possible au 1^{er} janvier 2016, raison pour laquelle les exploitations concernées ne devaient être réexaminées qu'en 2016. L'OFAG avait en outre assuré qu'il communiquerait à temps une éventuelle modification du droit, afin que les exploitations puissent adapter leurs bâtiments en conséquence. Comme indiqué au ch. 4.4, il n'y a finalement pas eu de modification de la législation en rapport avec la hauteur du mur extérieur de l'aire d'exercice.

6 Protection des droits acquis

Certaines exploitations agricoles dont les aires d'exercice sont situées à l'intérieur d'un bâtiment ont à ce jour reçu des contributions SRPA. La question se pose maintenant de savoir si elles peuvent continuer à en bénéficier au sens d'une protection des droits acquis⁹. S'agissant de subventions fédérales, la seule possibilité de maintenir l'octroi de ces contributions est de modifier les bases

⁷ Y ont participé notamment le Service de l'agriculture du canton de Lucerne, l'Union des paysans suisse lucernois, Suisseporcs et l'OFAG.

⁸ Pour délivrer une autorisation spéciale, il faut une base juridique. Jusqu'au 1^{er} janvier 2018, il existait une base légale pour une autorisation spéciale en cas de non-respect des dimensions minimales (art. 76, al. 1, de l'OPD, état 2017). Il n'y en a jamais eu pour des aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment.

⁹ D'un point de vue juridique, la « protection des droits acquis » concerne des constructions régies par l'ancien droit, qui peuvent demeurer telles quelles même si elles ne correspondent plus aux prescriptions en vigueur. Dans le langage courant, le terme « protection des droits acquis » est toutefois volontiers utilisé pour signifier la protection de la bonne foi ou pour le droit au maintien de l'état actuel.

légales ou de maintenir la pratique actuelle d'application de la réglementation par le canton au nom de la protection légitime de la bonne foi.

6.1 Modification de la base légale

Si l'on veut maintenir l'octroi en bonne et due forme des contributions SRPA à des exploitations dont les aires d'exercice sont situées à l'intérieur d'un bâtiment, il est nécessaire de modifier les normes en vigueur.

6.2 Protection de la bonne foi *versus* changement de pratique au niveau des cantons

Le maintien du point de vue exposé dans la fiche technique de l'OFAG – une aire d'exercice située à l'intérieur d'un bâtiment n'est pas conforme aux exigences SRPA et ne donne donc pas droit à une contribution SRPA – a pour effet que les cantons qui considéraient jusqu'alors que de telles aires d'exercice étaient conformes aux exigences SRPA doivent modifier leur pratique actuelle d'application de la réglementation.

a) Changement de pratique

S'agissant du changement de pratique, il faut retenir ce qui suit :

Pour des raisons d'égalité de traitement et de sécurité du droit, les autorités chargées d'appliquer le droit doivent en principe se conformer à leur pratique. Un changement de pratique¹⁰ doit donc reposer sur des motifs sérieux et objectifs. Ces motifs devront être d'autant plus sérieux que la pratique, autrement dit l'application du droit, reconnue incorrecte ou devenue obsolète, aura été considérée comme juste pendant longtemps (arrêt B-1542/2023 du Tribunal administratif fédéral du 11 avril 2024, consid. 7.7.1). Selon la doctrine et la jurisprudence, l'application correcte du droit constitue une raison objective et importante pour un changement de pratique. Le changement doit être général, c'est-à-dire qu'il doit s'appliquer à toutes les exploitations. En outre, l'intérêt d'une application correcte du droit doit primer l'intérêt de la sécurité du droit (arrêt A-4730/2014 du Tribunal administratif fédéral du 17 septembre 2015, consid. 6.2 et 6.3)¹¹.

Vu ce qui précède, l'application correcte du droit par les cantons est un motif sérieux et objectif de changer de pratique, et cela à l'égard de toutes les exploitations, autrement dit de manière générale. Comme on le sait, l'intérêt public à une application correcte du droit dans le domaine du bien-être des animaux ainsi qu'à l'utilisation à bon escient de l'argent des contribuables est grand. Un changement de pratique se justifie également sous l'angle de l'égalité de traitement de tous les exploitants dans tous les cantons, d'autant plus que plusieurs cantons appliquent l'OPD depuis des années déjà dans le sens des explications susmentionnées. En outre, pour les exploitations qui, suivant la fiche technique et la circulaire de l'OFAG, ont déjà adapté leurs étables, le maintien de la pratique actuelle, et donc l'acceptation d'aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment, serait choquant ; pour les cantons, il pourrait parfois engager sa responsabilité en tant que collectivité.

b) Protection de la bonne foi

Même s'il est en principe admissible, un changement de pratique ne doit pas enfreindre le principe de la bonne foi (arrêt A-4730/2014 du Tribunal administratif fédéral du 17 septembre 2015, consid. E. 7.1). Il n'existe toutefois pas de protection générale de la confiance à l'encontre de modifications de pratique sur le fond. Dans certains cas, une personne privée a néanmoins droit à la protection de la confiance¹²

¹⁰ On parle de changement de pratique lorsque la même autorité (administrative ou judiciaire) modifie sa propre pratique.

¹¹ Voir aussi à ce propos l'ATF 146 V 306, consid. 2.6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N 509 ff. ou TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 23 N 14 ff.

¹² La protection de la confiance veut empêcher qu'une personne privée ne subisse un préjudice en raison de sa foi dans la pratique d'une autorité.

qu'elle a placée dans une pratique d'application. Ce droit empêche les autorités de déroger à leur pratique, même si elles reconnaissent par la suite que celle-ci était mauvaise. La protection de la bonne foi doit donc toujours être appréciée dans le cas particulier. Pour qu'une personne puisse se prévaloir d'une telle protection, il faut que l'autorité cantonale ait créé une base de confiance dont le caractère incorrect était impossible à reconnaître, et que cette base de confiance ait incité la personne à prendre des dispositions¹³ qu'elle ne peut par la suite annuler sans préjudice pour elle (cf. ATF 146 I 105 E. 5.1.1 et 5.2.1). Pour créer une base de confiance, il faut que l'autorité d'exécution ait explicitement indiqué, dans le cas d'espèce, qu'une étable donnée ou la planification d'une étable donnée correspondait aux exigences SRPA. Or, les bases légales ne prévoient pas d'« examen d'admission » des étables SRPA et l'admission d'une étable dans le cadre de l'octroi d'un crédit d'investissement au titre de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS, RS 913.1) ne constitue pas *per se* une garantie de sa conformité SRPA. À noter à ce propos que, en cas de non-obtention de subventions fédérales ou de labels un exploitant ne peut invoquer sa bonne foi, étant donné qu'il ne s'agit pas d'investissements déjà réalisés. Même si les conditions de la protection de la confiance d'une personne dans la pratique d'une autorité sont remplies, il y a lieu d'apprécier dans chaque cas s'il n'existe pas un intérêt public prépondérant qui prime la protection de la bonne foi et la responsabilité correspondante de l'autorité (arrêt A-4730/2014 du Tribunal administratif fédéral du 17 septembre 2015 consid. 7.4.1). En outre, selon la jurisprudence, il n'y a pas violation du principe de la bonne foi, notamment, lorsque la modification a été annoncée suffisamment tôt et qu'un délai de transition est accordé pour s'adapter à la nouvelle pratique (arrêt B-1542/2023 du Tribunal administratif fédéral du 11 avril 2024, consid. 7.7.1).

Dans le cas qui nous occupe, considérant le bien-être des animaux et le principe de l'égalité de traitement des exploitants en Suisse, on peut considérer qu'il existe un intérêt public prépondérant à une application correcte et générale de la législation. Raison pour laquelle, selon le service juridique de l'OFAG, faire valoir juridiquement la protection de la bonne foi paraît discutable. À noter encore que dans sa circulaire du 2 mai 2024, l'OFAG a attiré l'attention des cantons sur le délai de transition pour se mettre en règle. Il a explicitement précisé qu'aucun délai de transition ne serait plus accordé à partir de 2027 et qu'aucun délai de transition ne s'appliquait aux exploitations nouvellement inscrites au programme SRPA. Le canton de Lucerne, par exemple, a ensuite publié en août 2024 sa propre fiche d'information sur le délai de transition concernant les contributions SRPA, informant les exploitants du délai de transition jusqu'à fin 2026 au maximum pour ceux qui annonceraient eux-mêmes leur non-conformité. Dans le canton de Lucerne, le changement de pratique et le délai de transition ont ainsi été annoncés au plus tard en août 2024. Le délai de transition maximal possible – en fonction du travail nécessaire à la mise en œuvre des mesures de construction – est donc de 2,5 ans¹⁴.

Concernant le délai de transition, l'OFAG et les cantons disposent en principe d'une certaine marge de manœuvre afin de faire une concession aux exploitations qui, jusqu'à présent, ont reçu des contributions SRPA malgré leur non-conformité SRPA. Le délai de transition devait être limité dans le temps, compte tenu aussi bien de l'intérêt public à une application correcte de la loi que de l'intérêt privé des exploitants concernés à procéder aux adaptations architecturales nécessaires dans les délais impartis.

7 Conclusion

Du point de vue de l'OFAG, les aires d'exercice situées à l'intérieur d'une étable ne sont pas conformes aux exigences SRPA et ne l'ont jamais été. Font exception les aires d'exercice qui font

¹³ En cas d'une simple ouverture de la toiture, on peut se demander dans quelle mesure il s'agit d'un investissement financier digne de protection. Cela devrait être examiné au cas par cas.

¹⁴ Les délais transitoires accordés courent également pendant une procédure de recours ou des discussions politiques. Les exploitants n'ont pas le droit d'attendre pour planifier et prendre les dispositions nécessaires (cf. à ce sujet l'arrêt B-1542/2023 du Tribunal administratif fédéral du 11 avril 2024 consid. 8.3).

architecturalement partie d'un bâtiment, mais qui peuvent être considérées *per se* comme situées à l'extérieur de ce bâtiment. La fiche technique « SRPA – Aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments » n'a pas signifié une modification de la législation, mais a simplement clarifié la situation juridique en vigueur depuis 1999 concernant les aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment ou entre des bâtiments. En clair : les contributions SRPA sont accordées aux exploitants pour les sorties de leurs animaux de rente hors de l'étable, tandis que les contributions SST le sont pour des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

D'un point de vue juridique, le seul moyen de protéger généralement le maintien des droits acquis de toutes les exploitations ayant bénéficié à ce jour de contributions SRPA pour des aires d'exercice situées à l'intérieur d'un bâtiment consisterait à modifier les bases légales. À défaut de cela, les cantons qui ont jusqu'ici versé des contributions SRPA pour des aires d'exercice intérieures devront modifier leur pratique, notamment aussi au nom de l'égalité de traitement de tous les exploitants au niveau suisse. Dans un cas particulier, il peut toutefois exister une confiance légitime d'un exploitant dans la pratique du canton, une confiance qui mérite d'être protégée. Pour cela, il faut que l'exploitant en question ait fait des investissements irréversibles en s'appuyant sur la base de confiance créée par l'autorité. En outre, l'intérêt de l'exploitant à poursuivre la mauvaise pratique doit primer l'intérêt public à la bonne application du droit. Or, l'intérêt public à une application correcte du droit est notoirement grand, dans le domaine du bien-être animal précisément. Justifier un intérêt privé allant à l'encontre de l'intérêt public aurait forcément pour effet de créer un précédent.

En outre, selon la jurisprudence, il n'y a pas violation du principe de la confiance ou de la bonne foi lorsqu'une modification a été annoncée suffisamment tôt et qu'un délai de transition a été accordé pour s'adapter à une nouvelle pratique. Afin de donner aux exploitants concernés le temps de procéder aux aménagements architecturaux nécessaires pour éviter de perdre les contributions SRPA, l'OFAG a recommandé un délai de transition. Dans le canton de Lucerne, le changement de pratique et la possibilité d'un délai transitoire de 2,5 ans au maximum ont été communiqués aux exploitants concernés dans la fiche technique d'août 2024. Le service juridique de l'OFAG estime que 2,5 ans sont un délai raisonnable pour faire les adaptations requises, ce pourquoi il ne saurait être question d'une violation de la confiance en rapport avec le droit à la contribution SRPA. Par conséquent, il n'est pas possible de poursuivre la pratique actuelle sans modifier le droit. Retenons encore à ce propos qu'il serait discutable d'entrer en matière sur la protection de la bonne foi des exploitants qui avaient participé aux discussions entre le canton de Lucerne et l'OFAG entre 2012 et 2014, et qui connaissaient donc la position de l'OFAG.