

Contexte et portée de l'Initiative sur l'eau potable

Expertise préparée pour le compte de l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux et la Fédération suisse de pêche

Cordelia Bähr, avocate, lic. iur. LL.M. Public Law (LSE) et

Dr. iur. Mirina Grosz, avocate, Postdoc / chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université de Bâle

Ce document contient uniquement le résumé en français du document original en Allemand « [Hintergrund und Tragweite der Trinkwasserinitiative](#) » qu'il est possible de consulter en cliquant sur ce [lien](#)

En bref

- 1 Pour bien saisir la portée de l'initiative pour une eau potable propre, il faut une interprétation minutieuse du texte. Le législateur décrète les normes d'exécution en se basant sur l'interprétation du texte constitutionnel. L'interprétation du texte doit suivre l'ensemble des règles d'interprétation méthodologiques de la doctrine juridique en autorisant toutefois aussi une certaine subjectivité. Elle laisse une certaine marge de manœuvre au législateur dans son exécution et sa concrétisation.
- 2 Lors de l'interprétation de textes constitutionnels, ce n'est pas seulement la formulation qui est déterminante, mais aussi l'histoire de l'élaboration (c'est-à-dire le contexte de l'initiative), le sens et le but d'une disposition et son interaction avec d'autres dispositions constitutionnelles. Les intentions des personnes à l'origine de l'initiative sont importantes pour l'application des initiatives populaires, mais elles ne sont pas les seules déterminantes. Le législateur doit toujours peser les intérêts et les prescriptions légales applicables afin de les harmoniser.
- 3 L'initiative pour une eau potable propre définit en particulier trois nouvelles exigences minimales en condition préalable à l'obtention de paiements directs: la «préservation de la biodiversité», une «production sans pesticides» et des «effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation». L'interprétation de ces dispositions conduit aux résultats suivants:

Résultat de l'interprétation «*Préservation de la biodiversité*»: la disposition s'applique à toute l'exploitation et signifie qu'il ne doit «pas y avoir de dégradation supplémentaire», mais pas non plus d'amélioration. Après l'application de l'initiative, la biodiversité devrait s'améliorer grâce aux deux autres exigences minimales fixées: la «production sans pesticides» et les «effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation». De la même manière, les subventions pour la biodiversité pourraient continuer d'être versées pour les surfaces de promotion de la biodiversité qui contribuent également à une amélioration de la biodiversité. L'initiative ne touche pas le but de préservation et

de promotion de la biodiversité ancré indépendamment du système des paiements directs dans différentes bases légales.

Résultat de l'interprétation «*Production sans pesticides*»: il faut renoncer à tous les produits phytosanitaires à l'exception de ceux autorisés en agriculture biologique. Les «pesticides» correspondent donc à tous les produits phytosanitaires ne figurant *pas* sur la liste de l'annexe 1 de l'Ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche sur l'agriculture biologique. Si la mesure est aussi adaptée du point de vue des sciences naturelles, on peut aussi interpréter la formulation «sans pesticides» dans le sens que seuls les «produits phytosanitaires à faible risque» ont le droit d'être utilisés.

Résultat de l'interprétation «*Effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation*»: la charge en bétail maximale par surface doit être réduite suivant le paramètre «fourrage *pouvant être produit sur l'exploitation*». Pour calculer la charge en bétail maximale, il est toutefois aussi possible d'intégrer l'aspect d'un bilan de fumure équilibré en fonction des sols et de l'appréciation scientifique agricole, dans une proportion mineure et en tenant compte d'une marge de sécurité (principe de précaution), et de se pencher sur les particularités des différentes espèces élevées concernant leurs besoins nutritionnels. Les effectifs d'animaux doivent certes et dans la mesure du possible être nourris avec le fourrage produit dans sa propre exploitation ou dans la région, mais il reste possible de vendre du fourrage et d'en acheter, même à l'étranger. Dans les faits, l'achat de fourrage à l'étranger ne sera plus nécessaire après l'exécution de l'initiative si les effectifs d'animaux sont adaptés aux surfaces, sauf dans des situations d'urgence.

Par ailleurs, le principe de proportionnalité exige de créer la flexibilité requise au moyen de normes ou de clauses d'exception ouvertes dans le cadre de l'exécution de l'initiative pour une eau potable propre sur le plan légal, en particulier pour les situations d'urgence locales, régionales ou nationales et pour les cas de rigueur individuels.

- 4 Une autre condition préalable à l'obtention de paiements directs selon l'initiative pour une eau potable propre réside à ne plus administrer d'antibiotiques de manière préventive. Après expiration de la période de transition de huit ans, cette disposition découle directement de la Constitution. Par ailleurs, les exploitations dont le système de production concret (conditions d'élevage, gestion de l'exploitation et des effectifs d'animaux) conduit à l'utilisation d'antibiotiques à un taux nettement supérieur à celui fixé par la norme doivent être exclues des paiements directs.
- 5 Aujourd'hui, la promotion de la recherche, du conseil et de la formation agricole et les aides à l'investissement de la Confédération doivent s'axer spécifiquement sur une agriculture écologiquement durable. La Confédération peut également continuer à soutenir l'agriculture sociale et économiquement durable.
- 6 L'initiative contient une note à l'intention du législateur lui demandant de prévoir dans les dispositions d'exécution que les exploitations agricoles doivent répondre aux nouvelles conditions pour l'obtention de paiements directs (seulement) huit ans après approbation de l'initiative.

- 7 Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral interprète l'initiative de façon restrictive, unilatérale sur la formulation, et aussi en partie pas suffisamment de manière globale. Sur la base de cette interprétation, il conclut que l'initiative aurait des effets disproportionnés pour l'agriculture suisse et la sécurité alimentaire. Une telle interprétation est discutable et la conclusion tirée d'une telle interprétation ne peut être obligatoire.

- 8 L'expertise montre que l'initiative laisse une marge de manœuvre non négligeable au législateur concernant son exécution. Le principe de proportionnalité en particulier commande que les conditions exigées des exploitations agricoles sur la base de l'initiative pour une eau potable propre afin de continuer à recevoir des paiements directs soient, à chaque fois que possible, interprétées de manière à ne pas aller au-delà du nécessaire pour atteindre le but de l'initiative. Les répercussions de l'initiative sur l'agriculture suisse et la sécurité alimentaire doivent se mesurer à une telle interprétation axée sur le principe de proportionnalité.