

Message concernant le paquet agricole 95

- Partie I:** Mesures d'orientation de la production végétale: prorogation de deux arrêtés fédéraux de durée limitée modifiant la loi sur l'agriculture et la loi sur le blé
- Partie II:** Dénominations des produits agricoles: complément à la loi sur l'agriculture
- Partie III:** Protection des végétaux et matières auxiliaires: complément à la loi sur l'agriculture
- Partie IV:** Arrêté fédéral concernant l'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux
- Partie V:** Contrôle du commerce des vins: complément à l'arrêté sur la viticulture
- Partie VI:** Meilleure protection des espèces végétales: modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

du 27 juin 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation les projets suivants:

- prorogation de deux arrêtés fédéraux de durée limitée modifiant la loi sur l'agriculture et la loi sur le blé (partie I);
- modification de la loi sur l'agriculture (parties II et III);
- approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux (partie IV);
- complément à l'arrêté sur la viticulture (partie V);
- modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage (partie VI).

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

Ad partie II: Dénomination de produits agricoles

- 1993 P 93.3051 La valorisation et la protection des produits typiques et des terroirs de montagne (N 18.6.93, Comby)
- 1993 P 93.3138 Protection du gruyère et d'autres produits traditionnels (N 18.3.93, Gobet)
- 1993 P 93.3018 Encouragement de l'agriculture biologique (N 7.6.93, Commission de l'économie et des redevances N [91.313])
- 1993 M 93.3153 Protection des labels de qualité (E 21.9.93, Beerli; N 29.9.93)
- 1993 M 93.3150 Protection des labels de qualité (E 21.9.93, Groupe radical-démocratique; N 29.9.93)
- 1994 P 94.3265 Valorisation et protection des produits typiques (N 7.10.94, Comby)

Ad partie III: Protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture

- 1993 M 93.3142 Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en amont (E 21.9.93, Groupe radical-démocratique; N 29.9.93)
- 1993 M 93.3154 Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en amont (E 21.9.93, Beerli; N 29.9.93)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 juin 1995

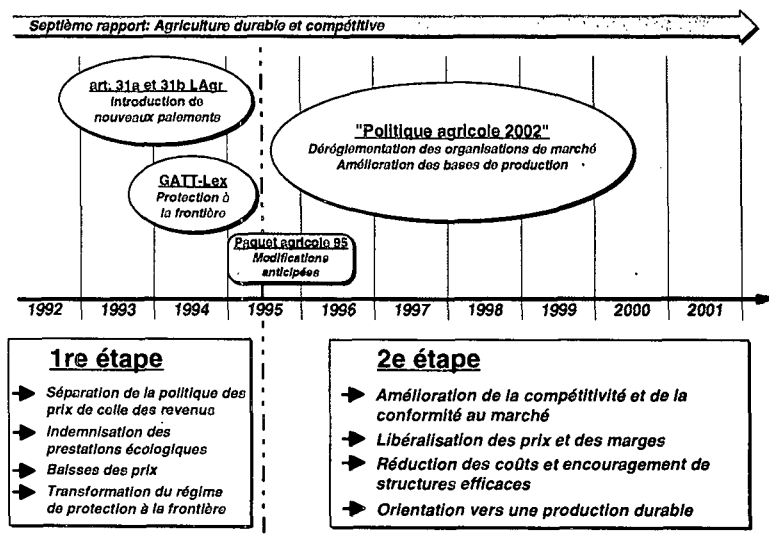
Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Villiger
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé - Paquet agricole 95

Le Septième rapport sur l'agriculture présenté en 1992 fixait les grandes lignes d'une réforme de la politique agricole dont la première partie a déjà été mise en oeuvre notamment avec l'introduction des nouveaux paiements directs visés aux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture. Quant à la deuxième étape de la réforme («Politique agricole 2002»), le message devrait être soumis au Parlement au cours du premier semestre 1996. Mais il faut agir plus vite dans certains domaines, qui ont déjà fait l'objet d'une consultation et qui ne sauraient souffrir un attermoisement. Ainsi, les arrêtés fédéraux urgents sur les mesures d'orientation de la production végétale expirent à la fin de 1996, c'est-à-dire avant que la réforme générale mentionnée ne puisse entrer en vigueur; il convient donc de les proroger (partie I). On attend déjà depuis un certain temps un projet concernant les appellations d'origine et les indications géographiques ou les labels (partie II). Les dispositions faisant partie intégrante du train de mesures relatif à la revitalisation de l'économie et à la suppression des entraves techniques au commerce, décidé le 30 juin 1993, ne peuvent pas attendre non plus (partie III: protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture). Enfin, il est urgent d'instituer une nouvelle base légale pour la Commission fédérale du commerce des vins (partie V): l'ancienne devient caduque avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires.

Réforme de la politique agricole par étapes



Mesures d'orientation de la production végétale; prorogation de deux arrêtés fédéraux de durée limitée modifiant la loi sur l'agriculture et la loi sur le blé (partie I)

Pour orienter la production croissante des céréales panifiables et fourragères, production accompagnée d'une baisse sensible de la demande intérieure, le Parlement a modifié le 21 juin 1991 la loi sur l'agriculture et la loi sur le blé. Il a adopté à cette fin deux arrêtés fédéraux qui expirent le 31 décembre 1996, c'est-à-dire avant que la deuxième étape de la réforme («Politique agricole 2002») puisse prendre effet. Nous vous proposons de proroger ces arrêtés dans leur forme actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales.

Dénominations des produits agricoles; complément à la loi sur l'agriculture (partie II)

La modification proposée de la loi sur l'agriculture permettra d'édicter des prescriptions concernant les signes distinctifs des produits agricoles et des produits agricoles transformés, afin d'en promouvoir l'écoulement. Elle favorisera les denrées produites selon des procédés spéciaux tels que la culture biologique et la production intégrée, ou encore, des produits pourvus de caractéristiques spéciales ou provenant de terroirs particuliers (appellations d'origine, indications géographiques).

Protection des végétaux et matières auxiliaires; complément à la loi sur l'agriculture (partie III)

Ce chapitre porte sur les mesures visant à revitaliser l'économie et à démanteler les entraves techniques au commerce. Une partie des dispositions proposées figuraient déjà dans le projet EEE (matières auxiliaires). Les modifications envisagées ont pour objectif de supprimer les entraves au commerce avec l'Union européenne (UE).

Arrêté fédéral concernant l'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux (partie IV)

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) a pour but une protection efficace contre l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles aux plantes ou aux produits végétaux.

Les accords du GATT ont reconnu à la CIPV la compétence de fixer les principes fondamentaux dans ce secteur de la protection des végétaux. En ratifiant la convention, la Suisse peut participer de plein droit à l'élaboration de ces dispositions.

Contrôle du commerce des vins; complément à l'arrêté sur la viticulture
(Partie V)

Le contrôle du commerce des vins est actuellement régi par deux ordonnances spécifiques du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'intérieur (RS 817.421 et RS 817.421.1). Celles-ci perdent la base légale qui les fonde avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires le 1^{er} juillet 1995. C'est pourquoi nous proposons d'introduire une nouvelle base légale dans l'arrêté sur la viticulture.

Meilleure protection des espèces végétales; modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (partie VI)

Il est proposé de renforcer la protection pénale dans le commerce des plantes en voie de disparition; en même temps, les contrôles du commerce international et les contrôles phytosanitaires effectués jusqu'à présent à la frontière sont transférés dans les entreprises qui commercialisent ces plantes.

Message

Partie I: Mesures d'orientation de la production végétale; prorogation des arrêtés fédéraux de durée limitée concernant la modification de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé

Condensé

La deuxième étape de la réforme agricole en cours («Politique agricole 2002») prévoit d'intégrer les mesures destinées à l'orientation de la production végétale dans la législation ordinaire. Vu l'ampleur de cette révision, les modifications apportées à cette législation entreront en vigueur après l'échéance des arrêtés fédéraux (fin 1996). Nous proposons donc de proroger chacun de ces arrêtés dans leur forme actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales.

1 Partie générale

11 Point de la situation

Dans les années quatre-vingt, on a assisté d'une part à une augmentation de la production de blé panifiable et de céréales fourragères et, d'autre part, à un net recul de la demande intérieure de céréales fourragères; ces évolutions contraires ont provoqué une hausse constante du taux d'autosuffisance.

Compte tenu de la situation et de la réorientation prévue de la politique agricole, le Parlement a modifié, le 21 juin 1991, la loi sur l'agriculture (LAgr) et la loi sur le blé par deux arrêtés dont la durée d'application est limitée au 31 décembre 1996. Ces deux arrêtés, de même que les ordonnances d'exécution, sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1992.

La modification des deux lois précitées a institué la base légale nécessaire à l'introduction de mesures destinées à l'orientation de la production végétale. Ces mesures comprennent

- a. des contributions pour le gel de terres assolées;
- b. des contributions pour l'exploitation extensive de surfaces agricoles utiles;

- c. des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface, en lieu et place des contributions liées aux produits, dans les régions où les conditions de production sont difficiles.

A ces mesures vient s'ajouter la limitation progressive du prix intégral garanti pour le blé panifiable; il en résulte que, dès la récolte 1995, les producteurs devront supporter la totalité des coûts de mise en valeur du blé panifiable déclassé.

Le but est de stabiliser la production de blé à 1,1 ou à 1,2 million de tonnes et d'offrir aux agriculteurs la possibilité de pratiquer une culture des champs moins intensive et adaptée aux conditions de production locales.

Depuis l'entrée en vigueur des deux arrêtés précités, les instruments ont été adaptés par le Conseil fédéral. En 1993, la culture de matières premières renouvelables (MPR) a été admise à titre expérimental sur une surface de 2000 ha.

En 1994, les contributions pour les surfaces de compensation écologique et les contributions pour une utilisation peu intensive des prairies ont été rattachées aux mesures écologiques prévues à l'article 31b LAgr.

En 1995, on a étendu de 1000 ha la surface pouvant être affectée à la culture expérimentale de MPR, la faisant passer à 3000 ha, et on a supprimé les contributions compensatoires versées aux agriculteurs des régions aux conditions de production difficiles.

12 Conséquences des arrêtés fédéraux sur la modification de durée limitée de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé

Les mesures d'orientation de la production végétale introduites en 1992 n'ont guère fait sentir leurs effets sur la production pendant la première année, car les producteurs étaient déjà très avancés dans la planification de leurs cultures au moment où ces mesures sont entrées en vigueur. En revanche, ils les ont appliquées de plus en plus souvent les années suivantes.

Le gel de terres assolées et l'extensification de la production de céréales a permis, de 1992 à 1994, de stabiliser la production totale de céréales panifiables et fourragères à environ 1,2 million de t. L'effet direct et indirect de ces mesures sur les quantités devrait s'inscrire dans une fourchette de 80'000 t à 100'000 t par année. De plus, on peut admettre que la réduction des aides liées aux produits et l'encouragement des prairies utilisées de manière peu intensive contribuent également à réduire la quantité de céréales ou à ralentir l'augmentation de la production.

Dans l'ensemble, les mesures prises ont permis d'atteindre les objectifs fixés. Tant les agriculteurs que les consommateurs et les organisations de protection de l'environnement portent à leur endroit un jugement largement positif.

Le tableau ci-après présente les effets des mesures en termes de surfaces. La surface affectée aux céréales fourragères variait de 70'000 à 80'000 ha; elle devrait - sous réserve de fluctuations à court terme - se maintenir dans cet ordre de grandeur. Les terres mises en jachère verte ont atteint 2250 ha en 1994 et la surface réservée aux MPR est actuellement limitée à 3000 ha. On peut également s'attendre à une progression de la culture céréalière extensive. Il est estimé que les dépenses totales avoisineront 150 millions de francs par an à partir de 1996.

Tableau relatif à l'évolution des surfaces de 1992 à 1994

Année	Céréales fourragères ha	Jachère verte ha	MPR ha	Céréales extensives				Dépenses totales fr.
				fourragères ha	Part en %	panifiable ha	Part en %	
1992	78'770	960	0	41'280	53	24'370	24	208'700'000
1993	79'200	2'450	185	44'250	56	28'700	28	195'400'000
1994	73'170	2'250	370	46'160	60	36'340	33	158'700'000

2 Partie spéciale: nécessité d'une prorogation

L'augmentation de la productivité et le recul de la demande devraient, de manière générale, libérer des surfaces supplémentaires pour les productions non alimentaires. Il s'agit donc de trouver des modes d'utilisation appropriés. La majeure partie des surfaces ainsi «libérées» proviendront des productions laitière et céréalière. Cette évolution est due principalement à la progression des performances laitières, à l'augmentation des rendements dans le secteur céréalière et à la baisse de la demande de céréales fourragères.

Afin d'utiliser ces surfaces, il est nécessaire d'étendre l'application des instruments dont nous disposons pour stabiliser ou réduire certaines productions. Une part importante des surfaces libérées pourrait ainsi servir à la compensation écologique.

Il est prévu de reconduire et de développer la plupart des mesures susmentionnées dans le cadre de la réorientation de la politique agricole. Vu qu'il n'est pas possible de faire concorder les dates des modifications légales nécessaires et les échéances des arrêtés fédéraux dont le délai d'application expire à la fin de 1996, ces deux arrêtés doivent être prorogés individuellement dans leur forme

actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. Nous renonçons à proposer la modification ou l'abrogation d'articles déterminés; ces questions seront traitées lors de la révision totale de la loi sur l'agriculture.

L'arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture doit être prorogé au plus tard jusqu'au 31 décembre 1998. L'arrêté fédéral relatif à la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé sera intégré à la loi sur l'agriculture à une date ultérieure, car il faudra tout d'abord créer la base constitutionnelle permettant de libéraliser le marché du blé panifiable. Il doit donc être prorogé jusqu'au 31 décembre 2000 au plus tard.

Les modifications des deux arrêtés fédéraux (RO 1993 325) en font partie intégrante et sont également prorogées.

La prorogation des arrêtés est compatible avec les engagements pris par la Suisse dans le cadre des accords du GATT.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

311 Pour la Confédération

Les dépenses annuelles pour les années 1996 à 1998 sont estimées à 150 millions de francs. Elles ont été prévues dans le plan financier.

312 Pour les cantons et les communes

Les moyens financiers sont fournis uniquement par la Confédération. Les modifications légales prévues n'ont pas de conséquences financières pour les cantons et les communes.

32 Effets sur l'état du personnel

Le projet portant sur une prorogation de mesures existantes, il ne devrait avoir aucune incidence sur le volume de personnel aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

4 Programme de la législature

Ce projet est annoncé pour le programme de la législature de 1995 - 1999.

5 Bases juridiques

Les arrêtés fédéraux prorogés se fondent sur la même base constitutionnelle que les arrêtés originaux.

Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 21 juin 1991²⁾ concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture est modifié comme suit:

Ch. II, 3^e al.

³ La durée de validité du présent arrêté est prolongée jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la révision prévue de la loi sur l'agriculture, mais jusqu'au 31 décembre 1998 au plus tard.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

N37867

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RO 1991 2611

Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 21 juin 1991²⁾ concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé est modifié comme suit:

Ch. II, 3^e al.

³ La durée de validité du présent arrêté est prolongée jusqu'à l'intégration de la loi sur le blé dans la loi sur l'agriculture, mais jusqu'au 31 décembre 2000 au plus tard.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

N37867

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RO 1991 2629

Partie II: Dénominations des produits agricoles; complément à la loi sur l'agriculture

Condensé

Dans le Septième rapport sur l'agriculture (FF 1992 II 504), le Conseil fédéral annonce une réorientation de la politique agricole et souligne la nécessité d'édicter des prescriptions sur la production, le contrôle et l'étiquetage de produits obtenus selon des procédés spéciaux.

L'agriculture et la politique agricole doivent faire face aujourd'hui à des défis de taille. La production de denrées alimentaires doit davantage tenir compte des besoins du marché et des possibilités d'écoulement. Cette exigence est encore accentuée par des contraintes extraéconomiques (GATT) et par l'adaptation progressive aux conditions de l'Union européenne.

Afin de n'intervenir que subsidiairement au moyen des paiements directs, l'Etat doit créer des conditions propres à permettre à l'agriculture de fournir des prestations de marché optimales. Elle ne peut le faire que si elle donne, conjointement avec les domaines situés en aval, un profil clair aux produits agricoles suisses, ceci afin d'éviter des pertes de parts de marché et de réaliser, si possible, de bons prix sur le marché. Pour atteindre ce but et mieux protéger les producteurs de la concurrence déloyale, il est nécessaire de définir les conditions générales permettant de définir certaines dénominations de produits agricoles et de produits agricoles transformés.

La base légale de la loi sur l'agriculture présentée dans cette partie permet d'édicter des prescriptions sur la dénomination. La nouvelle réglementation doit se limiter aux aspects qui dépassent les exigences de la législation sur les denrées alimentaires, à savoir: a) les procédés de fabrication spéciaux, tels que la culture biologique et la production intégrée; b) les propriétés particulières des produits; c) les indications sur la provenance (appellations d'origine, indications géographiques).

1	Partie générale
11	Point de la situation
111	Ecoulement de produits agricoles
111.1	Situation générale sur les marchés agricoles

Au vu de la situation exposée ci-dessous, le secteur agricole est confronté à des défis de taille:

- **Saturation des marchés agricoles**

Les progrès techniques ainsi que l'intensification de l'exploitation ont fait augmenter les quantités produites plus rapidement que la demande.

- **Tourisme alimentaire**

Les prix à la production et les prix à la consommation sont sensiblement plus élevés que dans les pays avoisinants. Les consommatrices et consommateurs sont de plus en plus nombreux à faire leurs achats de l'autre côté de la frontière, et l'économie suisse de l'alimentation perd des parts de marché. Parallèlement, les dépenses de la Confédération pour la mise en valeur des produits, du lait en particulier, ont beaucoup augmenté, surtout dans les années quatre-vingt.

- **Ouverture progressive des frontières**

Les engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture du GATT/OMC concernant l'accès minimal au marché pour les produits agricoles et la transformation, voire la diminution de la protection à la frontière obligent l'agriculture suisse à faire face à la concurrence internationale. La compétitivité est donc une condition essentielle à sa survie.

Le soutien des prix doit être réduit progressivement et le revenu paysan doit être davantage assuré par les efforts de vente des producteurs et des transformateurs ainsi que par l'octroi de paiements directs complémentaires. En outre, il convient de verser des contributions pour les prestations écologiques particulières, pour autant qu'elles ne soient pas rétribuées par le marché. L'Etat ne devrait intervenir qu'à titre subsidiaire au moyen de paiements directs. A cet effet, il doit créer des conditions propres à permettre à l'agriculture de fournir une prestation de marché optimale, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

111.2 Préoccupations des consommateurs

Les consommatrices et les consommateurs exigent des informations supplémentaires sur les produits agricoles.

Les informations requises concernent surtout les points suivants:

- **Modes de production:** les consommatrices et les consommateurs accordent toujours plus d'importance aux modes de production et de transformation d'un produit, qui sont devenus un critère de qualité.
- **Caractéristiques spécifiques des produits:** il s'agit de caractéristiques sensorielles, optiques ou relatives aux composants. Les qualités peuvent être, effectivement, particulières ou supérieures à celles des produits semblables. Le processus de production vise à les optimiser.
- **Provenance:** le produit doit sa renommée à une qualité liée à l'origine géographique, c'est-à-dire, à l'ensemble des facteurs propres à la région déterminée.

Les dénominations des produits véhiculent ces informations.

112 Informations sur les produits en Suisse et à l'étranger

112.1 Situation en Suisse

112.11 Législation sur les denrées alimentaires

Le Conseil fédéral a mis en vigueur la nouvelle législation sur les denrées alimentaires au 1^{er} juillet 1995. Cette législation sera plus transparente pour les consommateurs, qui recevront davantage d'informations importantes: par exemple, les additifs contenus dans les denrées alimentaires seront désignés non plus par groupes, mais par leurs noms spécifiques.

La nouvelle législation ne réglementant que la protection de la santé et la protection contre la tromperie, la base légale pour les prescriptions relatives aux produits qui vont au-delà de la protection de la santé (p. ex. classes de qualité pour les fruits) est supprimée. Par conséquent, les questions telles que la répartition des fruits en classes de qualité ou l'utilisation d'appellations d'origine ou d'indications de provenance pour le fromage devront à l'avenir être réglementées dans des textes législatifs autres que la législation sur les denrées alimentaires.

112.12 Loi fédérale sur l'information des consommatrices et consommateurs (LIC)¹⁾

La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC) revêt une importance particulière. Conformément à cette loi, les organisations privées représentant les milieux économiques et les consommateurs sont appelées à arrêter conjointement des déclarations. Le Conseil fédéral ne peut réglementer la déclaration par voie d'ordonnance qu'à titre subsidiaire, après avoir entendu les milieux intéressés, si aucune convention de droit privé n'a été conclue.

112.13 Droit des marques

Actuellement la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques²⁾ donne une assise légale à trois types de marques: la marque individuelle, la marque collective et la marque de garantie. Cette loi permet également de protéger l'origine géographique d'un produit.

La **marque individuelle** peut être déposée non seulement par une personne physique, mais aussi par une personne morale, et par d'autres groupements tels que les collectivités de droit public.

La **marque collective** est déposée par une association d'entreprises de fabrication, de commerce ou de prestations de services désireuse de mettre la marque à la disposition de ses membres. L'association peut également l'utiliser elle-même. Il incombe à l'association de rédiger et de faire appliquer le règlement sur les marques. Ce règlement définit les entreprises qui peuvent utiliser la marque; il doit être agréé par l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI).

Exemples: fromage «Appenzeller»; le bourgeon de l'Association suisse des organisations d'agriculture biologique (ASOAB), l'appellation «+Natura-Beef» de l'Association suisse des détenteurs de vaches nourrices et de vaches mères (ASVNM).

La **marque de garantie** a été créée lors de la révision de la loi sur la protection des marques en 1992. Elle garantit l'existence de caractéristiques qualitatives relatives à des marchandises ou à des services. La marque de garantie, contrairement aux autres types de marques, ne peut être utilisée ni par le titulaire, ni par les entreprises entretenant des relations économiques très étroites avec le titulaire. Celui-ci fixe uniquement les caractéristiques communes des marchandi-

1 RS 944.0

2 RS 232.11

ses et des services que la marque doit garantir. Ces caractéristiques sont définies dans un règlement³⁾ qui prévoit un contrôle de l'utilisation et des sanctions. Toute personne qui respecte les critères de la marque de garantie peut l'utiliser contre *paiement*. L'organe compétent et l'ampleur du contrôle à effectuer sont définis par le propriétaire dans un règlement qui doit être accepté par l'OFPI. Toutefois, il n'est pas prévu de haute surveillance étatique.

La loi sur les marques protège d'une manière générale les **indications de provenance** de toute utilisation illicite. Elles sont des références directes ou indirectes à l'origine géographique du produit ou du service. Elles comprennent des références aux particularités ou aux propriétés en relation avec l'origine. Il n'existe cependant pas de registre officiel des indications de provenance.

112.2 Accords internationaux

La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle⁴⁾ (CUP), de même que l'Arrangement de Madrid concernant la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises⁵⁾, auxquels de nombreux pays ont adhéré, prévoient que l'usage de fausses indications de provenance doit être réprimé dans les conditions définies par les dispositions du droit sur la concurrence déloyale. Toutefois, les chances de succès d'une action en justice varient sensiblement d'un pays à l'autre en raison de la diversité des systèmes. Certains Etats exigent, pour qu'une indication de provenance géographique soit protégée, que celle-ci confère un certain renom aux produits.

L'Arrangement de Lisbonne protège les indications géographiques en tant qu'appellations d'origine pour autant que les produits concernés présentent certaines spécificités ou qualités qui sont liées exclusivement ou d'une manière prépondérante aux conditions géographiques du lieu de provenance. Conformément à l'article premier de l'arrangement, il faut en outre que les appellations d'origine soient reconnues et protégées comme telles dans le pays d'origine. Le nombre de pays qui ont adhéré à la Convention, est relativement restreint (16 pays) et se limite, en ce qui concerne les Etats de l'Europe occidentale, à la France, l'Italie et le Portugal.

La Convention internationale de Stresa des 1^{er} et 18 juillet 1951 sur l'emploi des appellations d'origine et des désignations de fromages a été ratifiée par la Suisse. Cette convention permet aux parties contractantes d'utiliser, à certaines

3 Le règlement définit les conditions à remplir afin que la marque puisse être utilisée.

4 RS 0.232.04

5 RS 0.232.111.12

conditions, la désignation du lieu d'origine du fromage pour des sortes de fromages produites sur leur territoire.

La protection internationale dans le domaine des indications de provenance étant faible, on s'est efforcé de l'améliorer dans le cadre de l'Uruguay Round. Les articles 22 à 24 de l'accord TRIPS⁶⁾ n'assurent pas, sur le fond, une protection allant au-delà de celle prévue par la CUP, mais lient un plus grand nombre d'Etats.

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, à Genève, a engagé en 1990 des travaux en vue d'améliorer la protection internationale des indications géographiques; ces travaux devaient aboutir soit à une révision de la Convention de Lisbonne sur les indications de provenance ou de l'Arrangement de Madrid concernant la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises, soit à la création d'un vaste système de protection concrétisé par un accord multilatéral. Les travaux ont été interrompus au moment de l'élaboration du Règlement n° 2081/92 CEE (appellations d'origine et indications géographiques)⁷⁾. On ne sait pas encore, à l'heure actuelle, si ces travaux reprendront.

La Suisse bénéficie du régime de pays tiers de l'UE dans différents domaines. Ainsi, elle a été admise dans la «liste des pays tiers», à la suite de l'examen de l'équivalence des dispositions suisses adoptées par des organisations privées dans le cas de la culture biologique, conformément à l'article 11, 1^{er} alinéa, du règlement (CEE) n° 2092/91 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires⁸⁾. La reconnaissance des exportations suisses dans l'UE se limite actuellement aux produits certifiés par deux organes de contrôle privés. Cette reconnaissance ne concerne que les produits qui ont été fabriqués à partir de matières premières suisses ou provenant de l'UE. Une amélioration du statut de pays tiers de la Suisse ne sera possible que lorsque la culture biologique sera réglementée dans la loi suisse d'une manière semblable à celle de l'UE. Après la création d'une base légale dans la loi sur l'agriculture, il faudra édicter une ordonnance sur la culture biologique qui corresponde à la réglementation européenne.

6 Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)

7 JO n° 208/1 du 24.7.92

8 JO n° L 198/1 du 22.7.91

112.3 Situation à l'étranger

112.31 Considérations générales

La législation de l'UE est importante pour l'agriculture suisse, car les pays de l'Union sont nos principaux partenaires commerciaux en ce qui concerne les produits agricoles. Les principales réglementations de l'UE sont présentées ci-après:

112.32 Union européenne

Les dispositions de l'UE se limitent au strict nécessaire comme le veut le principe de subsidiarité. Puisque les Etats membres peuvent réglementer ce domaine à leur gré, il en résulte différents systèmes de protection pour les dénominations des produits agricoles et des produits agricoles transformés.

Mode de production biologique

La culture biologique (UE: mode de production biologique) est régie par le règlement du Conseil du 24 juin 1991 sur le mode de production biologique et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (n° 2092/91, CEE).

Appellations d'origine et indications de provenance géographique

Le règlement du Conseil du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (n° 2081/92, CEE) porte sur les dénominations de produits agricoles et de denrées alimentaires dont le ou les caractère(s) sont dus à la situation géographique et qui font l'objet d'une inscription dans les registres communautaires. Voici ces deux catégories:

- **appellations d'origine:** le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire
 - originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et
 - dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains, et dont l'élaboration et la transformation ont lieu dans l'aire géographique délimitée.
- **indications géographiques:** le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire

- originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et
- dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et
- dont l'élaboration *et/ou* la transformation ont lieu dans l'aire géographique délimitée.

Attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires

Le règlement du Conseil du 14 juillet 1992 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires (n° 2082/92, CEE⁹⁾) porte sur la dénomination de produits dont la spécificité est due au mode de production. La provenance n'a aucune importance. Les produits doivent présenter un caractère traditionnel et se distinguer des autres denrées alimentaires de la même catégorie.

Normes de qualité

Les normes de qualité sont définies dans plusieurs règlements. Celles relatives aux carottes, aux agrumes et aux pommes et poires de table se trouvent par exemple dans le règlement n° 920/89, CEE¹⁰⁾ (voir paragraphe 112.11, législation sur les denrées alimentaires).

112.33 Allemagne

La nouvelle législation de l'UE et de nouvelles bases légales nationales devraient permettre de pourvoir les produits des dénominations suivantes: appellation d'origine, indication de provenance géographique et attestation de spécificité.

Outre les indications simples qui ne sont pas liées à un cahier des charges et servent uniquement à augmenter les ventes, les producteurs ont à leur disposition différents signes, logos et dénominations, déposés dans leur quasi-totalité auprès du RAL (Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung) et accessoirement auprès du «Patentamt». Le RAL gère différents types de certifications¹¹⁾. Il enregistre les cahiers des charges et supervise les contrôles. Voici les trois types de dénominations les plus importants:

⁹ JO n° L 208/9 du 24.7.1992

¹⁰ JO n° L 97/19 du 14.4.1989

¹¹ La certification est l'acte par lequel on vérifie si un produit ou un procédé correspond à une norme ou règle déterminée.

- Les «**labels de qualité**» (**Gütezeichen**) appartiennent à des organismes privés qui en autorisent et en contrôlent l'utilisation. Celle-ci est subordonnée au respect d'un cahier des charges et doit être accessible à toute personne respectant les conditions fixées dans ce dernier. Les critères définis dans les cahiers des charges sont validés par des services de certification, comme la CMA (Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH). Ces services ne correspondent pas encore tous à la norme européenne (NE) 45011¹². Le RAL enregistre les cahiers des charges, vérifie que chaque service se donne réellement les moyens d'exercer des contrôles, mais ne réalise lui-même aucun contrôle de qualité et de respect du cahier des charges.
- Les **indications de provenance** ne garantissent que l'origine du produit, mais ne font référence à aucun cahier des charges.
- Les **attestations d'origine garantie** se réfèrent à un cahier des charges qui délimite la région géographique et établit quelques règles générales relatives au mode de production.

112.34 France

Voici les principaux instruments permettant de définir la qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires:

- **appellations d'origine, indications de provenance:** elles sont principalement utilisées pour les vins, les alcools et les fromages. La loi confie leur surveillance à un organisme para-étatique, l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO).
- **labels agricoles:** les labels agricoles, comme le «Label Rouge», sont des marques collectives déposées par l'Etat. Ils attestent qu'un produit possède une propriété particulière. Les services de certification gèrent et contrôlent l'utilisation du label. Ce système est ouvert aux entreprises françaises et étrangères.

112.35 Grande-Bretagne

Au Royaume-Uni, la qualité particulière des produits est essentiellement protégée par la «certification trade mark» (CTM) et en partie par les marques commerciales collectives.

12

La NE 45011 définit les critères généraux auxquels doivent répondre les services de certification.

- **«certification trade mark»:** le déposant doit contrôler lui-même si les exigences du cahier des charges sont respectées. L'autorisation d'utiliser la CTM doit être accordée à toute personne qui remplit les conditions de production et de commercialisation.
- le label **«British Food Quality»** (BFQ): ce label a été créé principalement pour distinguer sur le marché les produits anglais des marchandises étrangères. L'octroi et le contrôle du label BFQ sont du ressort d'un organisme public, le **«Food From Britain»** (FFB). Les cahiers des charges sont élaborés en collaboration avec la branche concernée.
- il existe deux **autres instruments:** d'une part, la marque commerciale privée à usage collectif, dont l'utilisation est soumise à certaines contraintes; d'autre part, la définition par voie législative de certains produits (whisky, par exemple).

113 **Lacunes du droit en vigueur, mesures à prendre**

Le Conseil fédéral faisait déjà remarquer, dans le Septième rapport sur l'agriculture¹³⁾ (point 351.4), qu'il était nécessaire d'élaborer des prescriptions concernant la production, l'étiquetage et le contrôle des denrées produites selon des procédés spéciaux afin de leur conférer un profil plus transparent. C'est une lacune à combler, notamment en ce qui concerne les possibilités d'enregistrement des indications de provenance.

Cette lacune crée des problèmes, car les dénominations des produits présentant des particularités spécifiques ne peuvent être protégées contre l'utilisation abusive que dans le cadre du droit des marques et de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241), ce qui nuit aux producteurs des denrées considérées (concurrence déloyale) et déçoit les attentes des consommateurs. En outre, tant que ce type de disposition existera à l'étranger, l'agriculture et les domaines en aval devront faire face à des difficultés, voire à des désavantages concurrentiels dans le trafic de marchandises transfrontalier.

En comblant ces lacunes, on améliorerait la compétitivité de l'agriculture et, indirectement, la protection des consommateurs. Par ailleurs, on pourrait harmoniser les législations et améliorer de ce fait le statut de la Suisse en tant que pays tiers par rapport aux Etats de l'EEE.

12 Interventions parlementaires

121 Vue d'ensemble

L'évolution de l'UE et l'intérêt croissant pour les questions de politique interne ont conduit, dès 1993, de nombreux parlementaires à déposer des interventions qui revendiquaient une amélioration de la compétitivité de l'agriculture, de la protection des consommateurs et de la protection des indications de provenance et des labels de qualité.

Ces interventions visaient, d'une part, à adapter le droit suisse aux règlements de la CEE mentionnés ci-dessus, en vue de la reconnaissance de la Suisse en tant que pays tiers; d'autre part, elles portaient sur des mesures destinées à améliorer la protection des produits suisses, indépendamment du droit européen.

La motion du groupe radical-démocratique (M 93.3150) ainsi que la motion Beerli (M 93.3153), de même teneur, demandent que l'article 18 de la loi sur l'agriculture soit amendé, afin d'assurer la protection des produits de qualité, de maintenir ou d'augmenter ainsi la part de marché des denrées alimentaires indigènes et de garantir le revenu agricole. La motion de la Commission du Conseil national (M 91.3018) réclame des mesures destinées à protéger les produits végétaux et animaux d'origine biologique par la reconnaissance de la désignation «culture biologique» et de la marque collective «bourgeon». Les motions déposées en 1993 et 1994 (P 94.3265 Comby, P 93.3051 Comby, P 93.3138 Gobet) allaient dans le même sens, puisque'elles exigeaient une accélération de la procédure en ce qui concerne l'adoption d'une base légale pour la protection des produits suisses de qualité et d'adaptation de la législation suisse aux dispositions de l'UE.

Entre autres, on a réclamé une meilleure protection des produits des régions de montagne, des produits qui présentent une qualité particulière et de ceux qui font l'image de marque de notre pays.

122 Travaux entrepris à ce jour

Dans sa réponse au postulat Comby, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner la possibilité d'élargir la protection des labels de qualité et des indications de provenance. Pour ce qui est de la motion de la Commission du Conseil national en faveur du développement de l'agriculture biologique, le Conseil fédéral a fait part de son intention de présenter au Parlement, dans le cadre des mesures destinées à revitaliser l'économie suisse, des projets de modification de toutes les lois concernées, afin de protéger les labels de qualité de produits d'une qualité particulière contre des utilisations abusives sur le marché indigène et d'empêcher que les consommateurs ne soient induits en

erreur. Il a constaté que, dans la situation actuelle, l'agriculture et les domaines en aval devraient faire face à des difficultés ou même à des désavantages concurrentiels dans le trafic international des marchandises.

Un groupe de travail interdépartemental dirigé par l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI) a examiné la nécessité de renforcer la protection des dénominations de denrées agricoles produites ou transformées selon un procédé spécial, des propriétés spécifiques de produits et des indications de provenance. Les travaux ont débuté en mars 1993. Le groupe de travail a réuni des représentants de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de la Régie fédérale des alcools (RFA), de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), du Bureau de l'intégration (BI), de l'Office fédéral de métrologie (OFMET) et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Les conclusions du groupe de travail ont mené à la présente révision de loi.

La Suisse, dans son mémorandum de juin 1993 adressé à l'UE, a déclaré vouloir créer une base légale qui satisfasse aux exigences des règlements n° 2081/92 et 2082/92. Elle y exprimait aussi le désir de discuter avec l'UE des conditions de participation, en tant que pays tiers, au système de protection mis sur pied par ces deux règlements.

13 Procédure de consultation

131 Milieux consultés

Le 22 juin 1994, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de justice et police à ouvrir une procédure de consultation concernant la modification de la loi sur la protection des marques et des indications de provenance (LPM), de la loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (LAgr) et de l'arrêté fédéral sur la viticulture. La consultation s'est terminée le 22 septembre 1994.

Les cantons, quinze partis politiques et 93 organisations ont été invités à se prononcer sur les trois objets précités. Les 26 cantons, ont donné leur avis, ainsi que 5 partis politiques et 58 organisations (89 réponses).

132.1 Loi sur la protection des marques

Dans leur grande majorité, les *cantons* sont favorables à l'idée d'introduire, dans la loi sur la protection des marques (LPM), la possibilité d'enregistrer les indications de provenance. La plupart des cantons francophones (FR, JU, VD, VS) émettent des critiques de fond sur le projet, déplorant, en particulier, la trop grande importance accordée à la notion de marque, l'absence d'eurocompatibilité et la délimitation peu satisfaisante des compétences entre Confédération, cantons et régions.

Les *partis politiques* disent en principe oui à la révision partielle de la LPM. L'Union démocratique du centre (UDC) propose toutefois de fixer l'essentiel dans la loi et de régler les détails par voie d'ordonnance, en collaboration avec les milieux intéressés.

La majorité des *organisations* est favorable à une réglementation des indications de provenance. Quelques *organisations agricoles* et *associations professionnelles* rejettent le projet et disent préférer une réglementation inscrite dans la législation agricole. Certaines acceptent l'intégration des dispositions dans la LPM uniquement par gain de temps, mais préféreraient que la réglementation figure dans la législation agricole ou dans la législation sur les denrées alimentaires, ou encore qu'elle fasse l'objet d'une loi distincte. Parmi les *groupements économiques*, l'Union suisse du commerce et de l'industrie rejoint, dans sa prise de position, le point de vue de l'UDC. D'autres groupements et certains *grossistes et détaillants* accueillent favorablement le projet parce qu'il consacre une réglementation de droit privé.

132.2 Loi sur l'agriculture

Les milieux consultés approuvent en principe le projet. Certains estiment toutefois qu'il faudrait définir plus concrètement les tâches et les compétences dans la loi. Par ailleurs, ils estiment que la transparence et la clarté de la réglementation, sans parler du choix des notions, mériteraient d'être améliorées. Il conviendrait aussi, à leur avis, de mieux harmoniser la loi sur l'agriculture avec la législation sur les denrées alimentaires. Les réponses soulignent l'urgence d'une protection de la provenance des produits agricoles.

14

Cf. Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi sur la protection des marques, OFPI et OFAG (oct. 1994)

133.1 · Loi sur la protection des marques

Des nombreuses prises de position se dégage une appréciation généralement favorable de l'approche proposée. En outre, la volonté d'intégrer la réglementation relative aux indications de provenance dans la législation agricole est largement approuvée.

Il ne faut pas oublier que c'est dans le secteur agricole que la protection des indications de provenance trouve le plus souvent son application et qu'une différenciation entre «appellation d'origine» et «indication géographique» s'impose. Ce secteur requiert sans délai une protection assurant la reconnaissance et la promotion des produits qui présentent certaines caractéristiques propres au terroir. Donner la possibilité aux producteurs et aux transformateurs d'utiliser un nom géographique pour leurs produits est un élément central de la dynamique du développement des régions rurales.

Des doutes ont été émis quant à l'opportunité de prendre des mesures concernant les dénominations traditionnelles. Ces critiques sont justifiées par le fait que, ni en Suisse ni dans l'Union européenne (UE), les producteurs n'ont revendiqué de système de protection. L'UE n'a pas encore acquis d'expérience dans l'enregistrement de ces produits. Par conséquent, il n'est pas nécessaire, en l'état actuel des choses, d'introduire une protection spécifique des dénominations traditionnelles.

La révision partielle de la loi vise aussi à permettre à notre pays d'être reconnu par l'UE comme pays tiers; si tel est le cas, les indications géographiques et appellations d'origine suisses seront protégées dans les Etats membres, conformément au système de l'UE. Au stade où en sont les négociations bilatérales sur l'agriculture, on ne peut pas encore déterminer les conditions auxquelles sera subordonnée la reconnaissance (exceptions: vins et spiritueux) ni quand elle aura lieu.

En conséquence, proposer une solution globale pour la protection des indications de provenance dans la loi sur la protection des marques ne semble pas indiqué, car il se peut, suivant l'accord auquel on parviendra, que cette loi doive être révisée dans quelques années. Une solution sectorielle limitée aux produits agricoles et aux denrées alimentaires est préférable. Les dispositions adoptées en la matière devraient figurer dans la législation agricole.

Compte tenu de ces éléments, nous proposons de renoncer à la révision de la loi sur la protection des marques et de créer la base légale nécessaire dans la loi sur l'agriculture.

Parallèlement, le Département fédéral de justice et police élaborera, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie publique, les grandes lignes d'un programme de protection des indications de provenance, qui permettra de transférer ultérieurement dans une loi distincte toutes les dispositions pertinentes relatives aux produits et le cas échéant, aux services.

133.2 Loi sur l'agriculture

Les milieux consultés sont favorables au projet, mais réclament des améliorations pour ce qui est de la transparence, de la compréhensibilité et du choix des termes.

L'adoption de mesures destinées à protéger la provenance des produits agricoles et des denrées alimentaires est jugée urgente. L'idée d'intégrer la base légale nécessaire dans la loi sur l'agriculture (LAgr) (voir ci-dessus) paraît donc judicieuse. Les milieux consultés demandent également que les tâches et les compétences soient définies plus concrètement et que les dispositions de la LAgr, soient davantage adaptées à celles de la législation sur les denrées alimentaires.

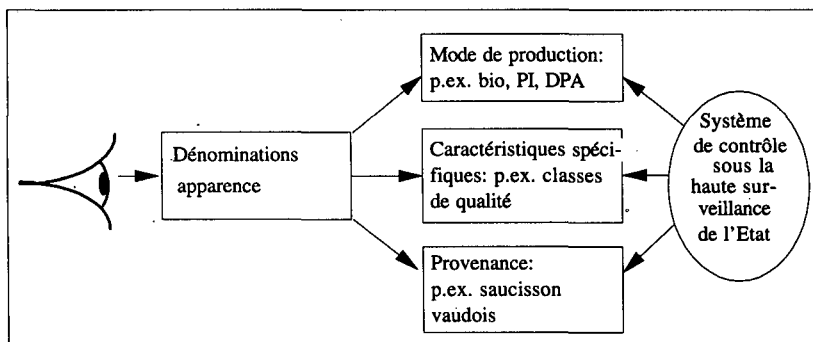
133.3 Conclusions

Le projet de modification de la loi sur l'agriculture (LAgr) a été remanié en fonction des résultats de la consultation. Voici les principaux changements qui y ont été apportés:

1. Les exigences spécifiques auxquelles doit satisfaire le système d'enregistrement des indications de provenance (appellations d'origine et indications géographiques) sont davantage prises en compte dans la LAgr que dans le projet de modification de la loi sur la protection des marques (LPM).
2. Les procédures d'approbation et de contrôle proposées dans le projet de révision de la LPM ont été revues, notamment en ce qui concerne leur application pratique, leur coût et l'accueil qui leur sera fait. La loi délègue au Conseil fédéral la tâche de régler les détails; il devra se fonder en premier lieu sur les directives de l'UE.
3. Les propositions visant à assurer une meilleure harmonisation entre les dispositions de la LAgr, de la LPM et de la loi sur les denrées alimentaires (LDA) ont toutes été retenues.
4. L'article 21, 4^e alinéa, de la LDA ne sera pas supprimé; les objections émises sur ce point lors de la consultation ont donc été, là aussi, entendues.

La consultation et les interventions parlementaires ont mis en évidence la nécessité d'introduire dans la loi sur l'agriculture des dispositions destinées à promouvoir l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, qui permettront d'édicter des prescriptions sur la dénomination de ces produits. Les nouvelles dispositions devraient porter uniquement sur les aspects que la loi sur les denrées alimentaires ne traite pas: modes de production particuliers tels que la culture biologique et la production intégrée (PI), caractéristiques spécifiques, origine des produits (appellations d'origine et indications géographiques), etc. Quiconque commercialisera un produit en utilisant une dénomination particulière sera tenu de respecter les conditions auxquelles son utilisation est subordonnée. Il incombera aux organisations privées d'en assurer le contrôle sous la surveillance de l'Etat (graphique 1).

Graphique 1: Signes des produits et contrôle



Les instruments existants et ceux qui seront créés ultérieurement n'ont pas la même finalité. La loi sur les denrées alimentaires assure la protection de la santé et la protection contre la tromperie. La loi sur l'information des consommateurs garantit une information élargie. Par contre, la loi sur l'agriculture vise à améliorer la qualité et l'écoulement des produits agricoles suisses. Bien qu'elles aient des objectifs différents, les dénominations qui se fondent sur ces textes légaux ont des effets similaires au niveau de l'information des consommateurs.

D'une manière générale, la dénomination des produits agricoles doit rester l'affaire des producteurs. Ces derniers ont la possibilité d'utiliser les dénominations visées aux articles 18*b* ou 18*c* de la loi sur l'agriculture ou de faire protéger leur dénomination selon le droit des marques. La déclaration obligatoire peut être introduite en vertu de la législation sur les denrées alimentaires et de la loi sur l'information des consommateurs. Les dispositions d'application basées sur les différents textes légaux doivent aller dans le sens des objectifs précités.

211 Modes de production et caractéristiques spécifiques des produits

Les dispositions relatives aux dénominations que la Confédération sera chargée d'édicter régiront trois domaines: d'abord, les *exigences* concernant la production, la transformation et le transport des produits, c'est-à-dire les règles techniques applicables à toute la filière; puis la *dénomination* des produits (les dispositions permettront également de fixer les critères auxquels doivent répondre les services ainsi que les procédures de contrôle); enfin, la *réglementation de l'importation et de l'exportation* des produits faisant l'objet d'un trafic transfrontalier d'une certaine importance; elle précisera notamment comment évaluer la conformité des produits importés avec les règles techniques établies par la Suisse.

On distingue deux domaines principaux auxquels des réglementations de ce type pourraient être appliquées:

Modes de production: la norme technique porte sur le mode de production, lorsqu'il s'agit de produits ne permettant guère de vérifier si les exigences sont remplies, ou de produits dont la spécificité est déterminée par son mode de production. Un exemple qui concerne aussi notre pays est celui des produits biologiques; au niveau de l'UE, cette production est régie par le «Règlement (CEE) n° 2092/91 concernant le mode de production biologique des produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires».

Caractéristiques spécifiques des produits: la norme technique porte sur l'apparence physique du produit. Il est généralement possible de vérifier par un simple contrôle visuel ou par un mesurage si les exigences sont remplies. Les normes de qualité s'appliquant aux fruits et aux légumes, comme celles qui sont définies dans le «Règlement (CEE) n° 920/89 du 10 avril 1989 fixant des normes de qualité pour les carottes, les agrumes et les pommes et poires de table¹⁵⁾», entrent dans cette catégorie.

L'UE a produit en 1994 plus de 320'000 t d'emmental, soit six fois le volume de la production suisse. L'emmental, fromage provenant de la vallée de l'Emme dans le canton de Berne, est le fruit du savoir-faire des artisans de cette région. Jouissant d'une renommée sans égale, il a été imité dès la première moitié du XIX^e siècle par suite du développement de nos exportations et de l'émigration de nos fromagers. Aujourd'hui, cinq pays membres de l'UE demandent l'inscription du nom «Emmental» dans une liste générique utilisable par tous. En d'autres termes, l'indication «Emmental» a cessé, pour ces pays, d'identifier l'origine géographique pour ne plus définir qu'un type de produit. Cet exemple démontre que tout produit jouissant d'une certaine renommée lorsqu'il provient d'un endroit réputé pour sa fabrication attire presque inmanquablement l'imitation de concurrents. Ces derniers mettent sur le marché une marchandise semblable pour profiter de sa réputation.

Face à cette évolution, l'UE a créé, dans son règlement 2081/92¹⁶⁾ du 14 juillet 1992 (relatif à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires), un registre communautaire des appellations d'origine protégées (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP). Le système d'enregistrement assure une protection optimale aux producteurs et aux transformateurs dans toute l'Union. En outre, le règlement précité prévoit la protection des produits agricoles en provenance d'un pays tiers à condition que ce dernier offre un système de protection équivalent.

L'objectif du Conseil fédéral est d'établir, pour les produits agricoles et les produits agricoles transformés, un registre des appellations d'origine et des indications géographiques, qui soit compatible avec le système européen. Le vin et les spiritueux ne sont pas visés par le projet de loi. Les principes de base de la protection des appellations d'origine sont énoncés ci-après.

Une appellation d'origine est le nom d'une région qui désigne un *produit agricole* dont l'identité et les principales caractéristiques sont déterminées par son origine géographique. Celle-ci est prise au sens large du terme et comprend les composantes géographiques, pédologiques, climatiques, techniques et humaines qui confèrent au produit son identité. *Quatre éléments* principaux fondent la protection.

A la base, il y a la volonté commune des producteurs et des transformateurs d'une région de protéger leur savoir-faire et leur produit. Pour présenter une demande d'enregistrement, les partenaires concernés par l'élaboration du

16

JO n° L208/1 du 24 juillet 1992

produit se regroupent dans une *organisation*, la forme juridique de l'organisation n'ayant pas d'importance. Pour un fromage, par exemple, producteurs de lait, fromagers et affineurs créent une organisation qui représente les différents intérêts de la filière.

Le deuxième élément est la délimitation de l'*aire géographique* de la production. La région est définie par le groupement de professionnels s'intéressant au même produit. Ce groupement apporte la preuve que ledit produit est originaire de l'aire géographique en question. Pour l'appellation d'origine, cette définition est particulièrement importante, car la production de la matière première, la transformation et l'élaboration du produit doivent avoir lieu dans la même aire. C'est la principale différence entre «l'appellation d'origine» et «l'indication géographique». Pour cette dernière, seule une étape du processus de production au moins doit avoir un lien avec l'origine géographique. L'exemple du saucisson vaudois illustre bien cette notion. La réputation de cette spécialité est due principalement à la recette et au tour de main des maîtres bouchers et charcutiers du canton de Vaud. Si les porcs (matière première) proviennent de l'extérieur du canton, la transformation (mélange des différents ingrédients) et le fumage ont lieu dans l'aire de production: c'est donc une indication géographique.

Le troisième élément est le *cahier des charges* que s'imposent volontairement les partenaires de la filière. Il décrit le produit, c'est-à-dire les matières premières et les principales caractéristiques dudit produit. Il indique également la méthode d'élaboration et précise s'il existe des méthodes locales et constantes. Ces critères servent à éviter une banalisation du produit doté d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique. Par contre, ils ne fixent pas définitivement un mode de production, le cahier des charges pouvant toujours être adapté en fonction de l'évolution technique.

Le contrôle constitue le quatrième élément du processus. En effet, pour que la crédibilité du système soit assurée, l'ensemble des contraintes que se fixe volontairement le groupement professionnel doit être contrôlé par un organisme indépendant. La *structure de contrôle* disposera de connaissances spécifiques suffisantes et donnera toutes les garanties d'indépendance vis-à-vis du groupement professionnel. Son rôle est d'assurer que les produits agricoles portant une dénomination protégée répondent aux exigences du cahier des charges. Le Conseil fédéral peut exiger que l'organe de contrôle remplisse les conditions fixées dans la Norme européenne 45011, relative à la certification des produits (cf. ch. 222).

Afin de garantir cette protection, les dénominations enregistrées seront protégées contre les risques d'usurpation et d'imitation et contre toute pratique susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à la véritable origine du produit. Les mesures prêtant à confusion (ex. emballage de nature à tromper sur l'origine), l'emploi d'expressions abusives («d'après la recette», «méthode»,

etc.) ainsi que l'utilisation de la dénomination protégée pour des produits non couverts par l'enregistrement seront interdits. Sans cette protection, les concepts d'appellation d'origine et d'indication géographique ne permettraient pas aux produits protégés d'obtenir, sur les marchés, une réelle plus-value par rapport aux produits standards.

Avec l'appellation d'origine, on crée un cadre légal permettant de définir un produit et de délimiter sa région. Cependant, l'appellation d'origine reste accessible à toute personne qui remplit les conditions fixées par la profession.

22 *Commentaire article par article*

221 *Article 18a Produits particuliers*

Le *1^{er} alinéa* décrit les domaines dans lesquels le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions relatives à la dénomination des produits.

Par produits agricoles et produits agricoles transformés, on entend toutes les denrées provenant de l'agriculture ainsi que les denrées produites à toutes les étapes de transformation suivantes.

Le *2^e alinéa* précise que les prescriptions ne sont pas de portée générale; elles ne sont contraignantes que pour l'utilisateur d'une dénomination.

Le *3^e alinéa* règle le rapport avec la loi sur les denrées alimentaires. Il garantit en particulier la validité des exigences minimales et la protection contre la tromperie visée dans ladite loi. L'exécution des dispositions sur la protection contre la fraude est du ressort des services cantonaux compétents.

222 *Article 18b Modes de production particuliers et caractéristiques spécifiques des produits*

1^{er} alinéa: Le Conseil fédéral est habilité à fixer les exigences relatives aux modes de production ou aux caractéristiques spécifiques auxquelles doivent satisfaire les produits agricoles et les produits agricoles transformés pour donner droit à l'utilisation de dénominations (cf. *2^e al.*). Il décide, après avoir entendu les milieux intéressés, de réglementer ou non une dénomination déterminée. Le droit des marques permet de répondre aux besoins spécifiques des opérateurs économiques isolés.

Les exigences relatives aux modes de production et aux caractéristiques spécifiques des produits comprendront des normes techniques. Ces dernières devraient si possible être élaborées par des organisations privées. Si des organisations privées ont déjà établi des directives, celles-ci peuvent être reconnues à condition qu'elles remplissent les exigences.

2^e alinéa: Par «dénomination», on entend une spécification qui comprend une information donnée aux consommatrices et consommateurs; ce signe ne peut être utilisé que si le service de contrôle a attesté le respect des exigences prévues au 1^{er} alinéa. Exemples: «produit biologique», «classe de qualité I» pour les pommes. C'est au secteur privé qu'il appartient de créer les marques et les labels.

Quiconque entend utiliser une dénomination est tenu de vérifier que le produit est conforme aux exigences. La surveillance incombe à des services de contrôle économiquement indépendants, accrédités¹⁷⁾ par l'Office fédéral de métrologie (OFMET) conformément à la Norme européenne 45011. Cette procédure correspond déjà à celle en vigueur pour la culture biologique. La Confédération exerce la surveillance sur les services de contrôle. Le système de mise en oeuvre est présenté dans le graphique 2 ci-après.

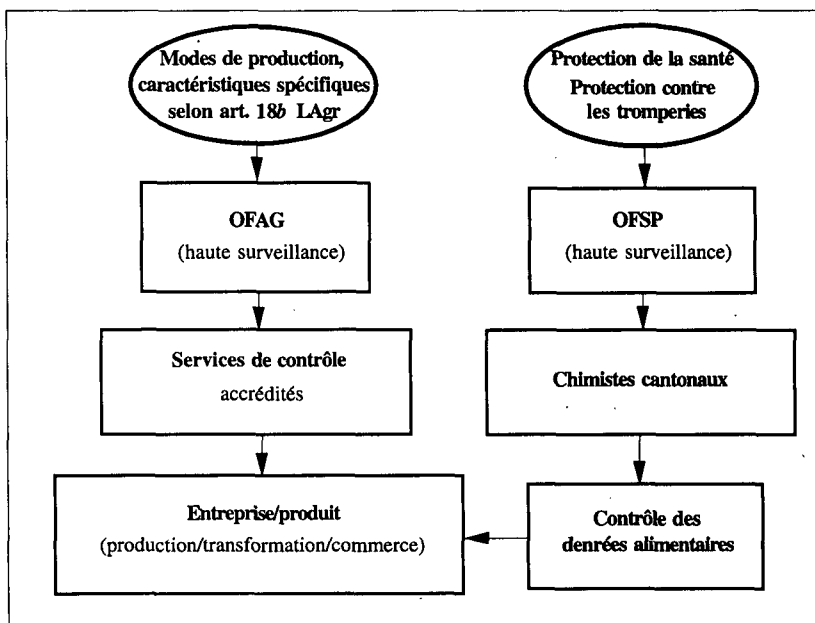
Les services compétents sont chargés de contrôler tout opérateur économique souhaitant utiliser une dénomination. Les entreprises qui font l'objet du contrôle en supportent les coûts. Ces coûts sont fixés par le secteur privé et soumis aux règles de la concurrence.

3^e alinéa: Cet alinéa permet d'autoriser ou de faciliter le trafic des marchandises avec l'étranger. Plusieurs formules permettent au Conseil fédéral de trouver une solution appropriée pour les produits importés. Il peut reconnaître les règlements ou les organes de contrôle d'autres Etats. Pour les pays ne disposant ni d'une réglementation équivalente ni d'une infrastructure de contrôle appropriée, il peut reconnaître les contrôles effectués par le service d'un pays tiers ou par un service suisse.

17

Par accréditation, on entend la reconnaissance formelle de la compétence d'un service effectuant des contrôles ou des évaluations de conformité.

Graphique 2: Système de mise en oeuvre de l'article 18b LAg



223 Article 18c Provenance

1^{er} alinéa: Cet alinéa permettra de définir dans une ordonnance les notions d'«appellation d'origine» et d'«indication géographique». Un lien devra exister entre les caractéristiques des produits et leur origine géographique. Lorsque le nom d'un produit aura atteint un renom lié étroitement à sa provenance et qui lui donnera implicitement valeur d'appellation d'origine, il pourra faire l'objet d'une procédure d'enregistrement.

L'appellation d'origine est soumise à des exigences sévères (cf. ch. 212) Ainsi, toutes les opérations - à savoir la production, la transformation et l'élaboration - doivent avoir lieu dans une aire géographique déterminée. Les caractéristiques que le terroir confère au produit sont le fait de l'homme et de la nature (ex.: Camembert de Normandie). Le savoir-faire du producteur et du transformateur, la qualité du sol, etc., contribueront à distinguer ce produit de qualité typique et spécifique d'un produit standard (ex. Camembert). Le terme «appellation d'origine protégée» est identique au terme «appellation d'origine contrôlée».

Pour qu'un produit donne droit à une indication géographique, il devra remplir des critères moins restrictifs. Il devra sa qualité, son renom ou une autre caractéristique à une aire géographique précise. Mais une des étapes de fabrication au moins (production / transformation / élaboration) devra avoir lieu dans l'aire considérée.

A la différence des indications de provenance au sens défini dans le droit des marques, et sous réserve de la procédure d'opposition, les appellations d'origine et les indications géographiques seront désormais protégées par le biais d'un registre.

2^e alinéa: Il permet au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'application dans une ordonnance basée sur le règlement de l'UE.

Habilitation à introduire une demande d'enregistrement: Etant donné le caractère collectif des appellations d'origine et des indications géographiques, seul un groupement, (par ex. une organisation de producteurs et/ou de transformateurs concernés par la même denrée) sera habilité à introduire une demande d'enregistrement. Ce dernier ne conférera pas aux déposants de droit exclusif à l'utilisation de la dénomination. Le groupement devra attester de sa représentativité.

La demande d'enregistrement devra être adressée à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Elle comprendra le nom du groupement dont émane la demande, l'appellation d'origine ou l'indication géographique à protéger, le cahier des charges ainsi que le préavis du ou des canton(s) concerné(s). Il est prévu de publier les demandes d'enregistrement dans la Feuille fédérale.

Dans un délai de trois mois à compter de la date de la publication, toute personne concernée pourra s'opposer à l'enregistrement envisagé. Les cantons dont le nom est utilisé pour la dénomination et dont le produit est originaire ont un intérêt légitime à s'engager dans la définition des pratiques qui ont fait la réputation de leurs produits. Ils auront également le droit de s'opposer à un enregistrement.

Les motifs d'opposition sont les suivants:

- l'opposant doit prouver que la dénomination à protéger ne correspond pas à la définition de l'appellation d'origine ou de l'indication géographique;
- l'opposant doit démontrer que l'enregistrement envisagé léserait l'existence d'une dénomination homonyme ou partiellement identique, une marque ou un produit existant;
- l'opposant doit prouver le caractère générique de la dénomination à enregistrer.

Une appellation d'origine et une indication géographique sont toujours le résultat d'une démarche volontaire de producteurs et de transformateurs désireux de produire et de promouvoir un produit spécifique dont les qualités originales ont un lien avec le terroir. Dès lors, il leur incombera de définir leur produit dans un cahier des charges.

Le *cahier des charges* comportera les éléments suivants: le ou les nom(s) du produit agricole pour lequel l'appellation d'origine ou l'indication géographique est souhaitée; la description du produit avec ses matières premières, ses principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et/ou organoleptiques; la délimitation de l'aire géographique; la description de la méthode d'élaboration du produit et le système de contrôle.

Les exigences en matière de *contrôle* correspondent à celles de l'article 18*b*, 2^e alinéa de la loi sur l'agriculture (cf. ch. 222).

4^e *alinéa*: Comme dans le règlement européen, les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées ne peuvent plus être déposées comme marque. Cette disposition renforce le principe d'exclusion établi à l'article 2 de la loi sur la protection des marques.

5^e et 6^e *alinéas*: L'étendue de la protection des producteurs et des transformateurs constitue le noyau de la réglementation des appellations d'origine et des indications géographiques. Avec ces possibilités juridiques, les producteurs pourront se prémunir contre toute utilisation abusive, par d'autres producteurs ou transformateurs, de la dénomination protégée. C'est important, car l'emploi abusif de la dénomination enregistrée peut nuire au renom ou au prestige du produit ou conférer au tiers un avantage injustifié.

224 Article 112 Dispositions pénales

Article 112, 1^{er} alinéa: Ce complément aux dispositions pénales de la loi sur l'agriculture permet de punir toute infraction à l'article 18*b* dans la mesure où les dispositions pénales de la législation sur les denrées alimentaires ne s'appliquent pas.

Article 112b: Il crée la base légale permettant de sanctionner les infractions aux dispositions sur les appellations d'origine et les indications géographiques. Contrairement à ce que prévoient les dispositions pénales se rapportant à l'article 18*b*, ces infractions ne sont pas punies d'office, mais uniquement sur plainte de la partie lésée.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Ce projet n'engendre pas de dépenses supplémentaires.

32 Effets sur l'état du personnel

La mise en oeuvre des nouveaux instruments occasionnera un surplus de travail à l'Office fédéral de l'agriculture, en ce qui concerne tant l'élaboration des mesures que les tâches administratives. On compte avec un besoin supplémentaire de quatre postes. Le Département fédéral de l'économie publique absorbera cette augmentation d'effectif dans le cadre de son état du personnel.

4 Programme de la législature

La révision de la loi sur l'agriculture répond à l'intention déclarée dans le programme de législature 1991 - 1995, de créer pour les producteurs suisses un environnement propre à améliorer leur compétitivité et de contribuer au bon fonctionnement du marché mondial.

5 Relation avec d'autres dispositions légales

51 Relation avec la loi sur la protection des marques et des indications de provenance

La marque de garantie telle qu'elle est définie dans la loi sur la protection des marques et des indications de provenance (LPM) sert à garantir la nature et la provenance géographique d'un produit ainsi que le mode de production ou d'autres caractéristiques communes de marchandises et de services. Les principales différences entre les appellations d'origine et les indications géographiques, d'une part, et les marques de garantie, d'autre part, sont les suivantes:

Enregistrement: Toute personne peut faire enregistrer une marque de garantie. En revanche, les appellations d'origine et les indications géographiques ne peuvent être enregistrées que par un groupement représentatif des producteurs et/ou des transformateurs.

Utilisation: La marque de garantie ne doit pas être utilisée par son détenteur ou par une entreprise qui lui est étroitement liée sur le plan économique. Par contre, toute personne dont les produits ou les services présentent les caractéristiques communes garanties par le règlement de la marque peut prétendre, contre rémunération, à l'utilisation de la marque. Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées peuvent être utilisées par tous les producteurs et transformateurs qui satisfont aux exigences.

Contrôle: Les utilisateurs de marques de garantie, d'appellations d'origine et d'indications géographiques sont responsables du respect des exigences liées à ces dénominations. L'Etat assume la haute surveillance en ce qui concerne les appellations d'origine et les indications géographiques.

Cahier des charges: Quiconque souhaite faire enregistrer une marque de garantie peut en établir librement le cahier des charges. En revanche, il appartient au Conseil fédéral de déterminer les exigences à inclure dans celui des appellations d'origine et des indications géographiques.

Protection: Le détenteur de la marque possède un droit d'exclusion, c'est-à-dire qu'il peut interdire l'utilisation de sa marque à des tiers. L'interdiction s'applique à tous les signes du droit des marques qui sont postérieurs ou semblables et apposés sur des marchandises ou services similaires. En cas de litige, le risque de confusion est déterminé dans le cadre d'une procédure d'opposition ou dans un procès civil.

L'appellation d'origine et l'indication géographique permettent de protéger le nom géographique d'un produit pour lequel il n'existe qu'un seul cahier des charges. Les exigences qui y sont formulées doivent être remplies aussitôt que le nom est utilisé, indépendamment de la représentation figurative.

Durée de la protection: L'enregistrement d'une marque de garantie est valable dix ans et peut être prolongé de dix ans. La protection des appellations d'origine et des indications géographiques n'est pas limitée dans le temps.

52 Relation avec la loi sur les denrées alimentaires

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires (LDA), édictée le 9 octobre 1992, a pour objectif de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre en danger la santé, de veiller à ce que les règles d'hygiène requises soient observées lors du contact avec des denrées alimentaires et de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires (art. 1^{er} LDA). La LDA étant une loi qui fixe des mesures de police, elle ne restreint la liberté du commerce et de l'industrie que dans la mesure où les objectifs précités l'exigent. Les dispositions prévues dans les articles 18a/b/c vont au-delà de celles réglées par la loi sur les denrées

alimentaires, ces dernières ne figurant dans la LDA que si elles servent à protéger les consommateurs contre les risques d'atteinte à la santé et les tromperies.

Les prescriptions édictées en vertu des articles 18*b* et 18*c* LAgr font automatiquement l'objet de la protection contre les tromperies garantie par la LDA.

53 Relation avec le projet de loi sur les entraves techniques au commerce

En tant que loi-cadre, la loi sur les entraves techniques au commerce (LET) doit avoir un effet coordinateur sur la législation sectorielle concernant les produits; au besoin, elle doit la compléter. Elle s'applique à l'ensemble des prescriptions sur les produits édictées par la Confédération.

Le Conseil fédéral, conformément à l'article 18*b* de la loi sur l'agriculture, est autorisé à édicter des prescriptions au sens de la LET, notamment à fixer des exigences relatives aux caractéristiques spécifiques des produits, à leur qualité, à leurs dénominations, au mode de production et au contrôle. L'article 5 LET, recommande d'éviter de créer des obstacles au commerce. Il importe notamment d'élaborer des prescriptions qui soient compatibles avec les réglementations de nos principaux partenaires commerciaux.

La LET ne s'applique pas aux dénominations selon l'article 18*c* qui, tout en étant soumises au droit privé, peuvent faire l'objet d'un enregistrement officiel.

54 Article 18*b*, considéré en rapport avec l'article 31*b*

L'article 31*b* donne à la Confédération la possibilité d'encourager des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux, tels que la culture biologique et la production intégrée. Cet instrument fait partie de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'écologie, exposée dans le Septième rapport sur l'agriculture.

L'article 18*b* fixe la base légale qui permet d'améliorer la qualité et l'écoulement des produits en leur assurant une meilleure position sur le marché. Les conditions propres à assurer une production mieux adaptée au marché s'en trouvent donc renforcées.

Les exigences auxquelles doivent satisfaire les modes de production particuliers en vertu de l'article 18*b* ne seront donc pas forcément identiques à celles qui se fondent sur l'article 31*b*, car les buts visés par les deux articles sont différents. Comme les prescriptions édictées selon l'article 31*b* relèvent du domaine de l'environnement, elles peuvent être plus sévères.

Pour éviter de nouveaux obstacles commerciaux à l'importation et à l'exportation, la Suisse devra harmoniser ses exigences relatives aux modes de production particuliers (art. 18*b*) avec les normes internationales en la matière.

6 Relation avec le droit européen et le droit commercial international

61 Relation avec le droit européen

La modification proposée crée un système de protection qui équivaut à celui de l'UE, dans la mesure où elle prévoit l'enregistrement et le contrôle des appellations d'origine et des indications géographiques ainsi que l'introduction de dénominations pour le secteur agricole. Elle améliore la protection des produits agricoles et facilitera, le cas échéant, la conclusion d'un accord bilatéral entre la Suisse et l'UE.

Il est encore trop tôt pour dire quand aboutiront les négociations bilatérales dans le secteur agricole et quelles seront les conditions que la Suisse devra remplir si elle veut être reconnue en tant que pays tiers.

62 Relation avec le droit du GATT / OMC

En ce qui concerne les ordonnances du Conseil fédéral dont la base légale est l'article 18*b*, l'accord du GATT sur les obstacles techniques au commerce prévoit que les prescriptions techniques et les normes nationales ainsi que les procédures d'essai et de certification qui s'y rapportent ne doivent pas constituer des entraves inutiles au commerce. L'ensemble de ce domaine est soumis aux principes du traitement national, de la proportionnalité et de la non-discrimination. Par ailleurs, les parties contractantes se sont engagées à tenir compte des règles harmonisées au niveau international lorsqu'elles élaboreront, arrêteront et appliqueront des prescriptions et des normes techniques.

La protection des indications géographiques prévue par le projet de modification va beaucoup plus loin que l'accord TRIPS adopté lors de l'Uruguay Round, puisqu'elle s'étend également aux indications de provenance indirectes et neutres quant à la qualité, sans parler des indications géographiques liées à des prestations de service. Une protection particulière des appellations d'origine viticoles est prévue. Elle est plus étendue car le critère du risque de confusion en relation avec l'origine du produit ne s'applique pas. Le rattachement parasitaire, comme l'usage des expressions «genre», «type», «façon» et le recours aux qualificatifs délocalisants sont interdits.

Le projet de modification à l'instar de la loi sur l'agriculture, se fonde sur les articles 31^{bis} et 32 de la constitution.

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

Projet

(Loi sur l'agriculture, LAgr)
(Dénominations des produits agricoles)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'agriculture²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 18a

Ia. Dénominations des produits
1. Généralités

¹ Le Conseil fédéral peut, pour promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, édicter des prescriptions sur les dénominations de ces produits lorsqu'ils

- a. Sont élaborés selon un mode de production particulier;
- b. Présentent des caractéristiques spécifiques;
- c. Se distinguent par leur origine.

² La dénomination des produits selon ces prescriptions est volontaire.

³ Les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires demeurent réservées.

Art. 18b

2. Mode de production, caractéristiques spécifiques des produits

¹ Le Conseil fédéral fixe:

- a. Les exigences auxquelles les modes de production et les produits doivent satisfaire;
- b. La réglementation relative au contrôle.

² Le Conseil fédéral peut reconnaître les directives d'organisations privées, lorsqu'elles remplissent les exigences définies au 1^{er} alinéa, lettre a.

³ Le Conseil fédéral peut reconnaître les dénominations de produits étrangers lorsqu'ils répondent à des exigences équivalentes.

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RS 910.1; RO 1994 28 2178, 1995 1837

3. Appellations
d'origine,
indications
géographiques

Art. 18c

¹ Le Conseil fédéral établit un registre des appellations d'origine et des indications géographiques.

² Il définit notamment:

- a. Les qualités requises pour pouvoir présenter une demande d'enregistrement;
- b. Les conditions de l'enregistrement, en particulier les exigences du cahier des charges;
- c. Les procédures d'enregistrement et d'opposition;
- d. Le contrôle.

³ Les appellations d'origine et les indications géographiques ne peuvent être utilisées comme nom générique. Les noms génériques ne peuvent être enregistrés comme appellation d'origine ou indication géographique.

⁴ Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées ne peuvent pas être déposées comme marque pour un produit similaire lorsque les conditions d'une des situations visées au 6^e alinéa sont remplies.

⁵ Quiconque utilise le nom d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique enregistrée pour un produit agricole ou un produit agricole transformé similaire doit remplir les exigences du cahier des charges visé au 2^e alinéa, lettre b. Cette obligation ne s'applique pas aux marques connues ou réputées qui sont utilisées depuis longtemps.

⁶ Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées sont protégées en particulier contre:

- a. Toute utilisation commerciale pour d'autres produits exploitant le renom de la désignation protégée;
- b. Toute usurpation, contrefaçon ou imitation.

Art. 112, 1^{er} al., phrase introductive et dernier alinéa

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 50 000 francs au plus s'il ne s'agit pas d'une infraction plus grave:

...

celui qui contrevient aux prescriptions édictées en vertu de l'article 18b sur les modes de production et les caractéristiques spécifiques des produits.

Art. 112b (nouveau)

2b. Utilisation
illégal d'une
appellation
d'origine ou
d'une indication
géographique
protégées

¹ Celui qui utilise illégalement une appellation d'origine ou une indication géographique protégées sera; sur plainte, puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 100 000 francs.

² Si l'auteur en fait métier, la poursuite aura lieu d'office. La peine sera l'emprisonnement ou une amende de 100 000 francs au plus.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37867

Partie III: Protection des végétaux et matières auxiliaires; complément à la loi sur l'agriculture

Condensé

Dans cette partie du message, nous proposons de modifier les chapitres de la loi sur l'agriculture relatifs à la protection des plantes et aux matières auxiliaires de l'agriculture afin de supprimer les barrières techniques au commerce dans ces secteurs. La présente proposition de révision est liée aux mesures décidées le 30 juin 1993 par le Conseil fédéral et portant sur la revitalisation de l'économie et le démantèlement des entraves techniques au commerce. Les secteurs de la protection des végétaux et des matières auxiliaires de l'agriculture ont plusieurs points communs et les dispositions les concernant ont été envoyées ensembles en consultation; c'est pourquoi la partie III du présent message regroupe les commentaires portant sur ces deux secteurs.

Dans le domaine de la protection des végétaux, il s'agit de mettre en place le système du passeport phytosanitaire; les contrôles phytosanitaires des végétaux et des produits végétaux effectués jusqu'à présent aux frontières seront ainsi transférés à l'intérieur du pays, chez les producteurs et les commerçants. En outre, il y a lieu d'introduire une taxe phytosanitaire non discriminatoire; la taxe phytosanitaire actuelle n'est perçue que sur le matériel végétal importé.

Dans le secteur des matières auxiliaires, les modifications proposées permettent de conformer les prescriptions régissant la mise dans le commerce de ces produits aux normes internationales, en particulier à celles de l'UE, qui est notre principal partenaire commercial.

1 Partie générale

11 Point de la situation

Les mesures de protection contre l'introduction et la propagation des organismes particulièrement nuisibles aux plantes et les dispositions relatives à la mise en circulation de matières auxiliaires de l'agriculture représentent des entraves techniques au commerce.

L'Accord EEE que la Suisse et l'AELE ont négocié avec la CE portait en grande partie sur le domaine des matières auxiliaires de l'agriculture; cependant, le droit relatif aux produits phytosanitaires n'était pas inclus dans l'acquis communautaire. La directive du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le

marché des produits phytopharmaceutiques (91/414)¹⁾ était comprise dans ce que l'on appelle l'«acquis-pipeline». Les négociations dans ce domaine se sont poursuivies après que la Suisse eut refusé l'adhésion à l'EEE. Au printemps 1994, la CE et l'AELE ont décidé d'inclure le domaine des produits phytosanitaires²⁾ dans l'Accord EEE. Les pays de l'AELE peuvent toutefois limiter l'accès à leur marché conformément aux dispositions légales en vigueur avant que la décision susmentionnée ne prenne effet.

La protection des végétaux était également un «acquis-pipeline» dans le cadre des négociations sur l'EEE; contrairement aux matières auxiliaires, ce domaine n'avait pas été inclus dans l'acquis à proprement parler. L'accord conclu le 21 novembre 1990 entre la CE et la Confédération suisse relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du traitement des marchandises prévoit un allègement dans le domaine des mesures phytosanitaires (RS 0.631.242.05, FF 1991 1490).

Nous proposons de modifier les chapitres de la loi sur l'agriculture relatifs à la protection des plantes et aux matières auxiliaires de l'agriculture afin de supprimer les entraves techniques au commerce dans ces domaines. Dans le cadre des négociations bilatérales, un accord portant sur la reconnaissance réciproque des dispositions pertinentes doit être conclu afin de renforcer le démantèlement des entraves techniques au commerce.

12 Résultats de la consultation

121 Aperçu des résultats

Dans l'ensemble, les milieux consultés admettent que l'action s'impose: il est en effet nécessaire de démanteler les obstacles techniques au commerce et, partant, d'adapter notre législation au droit de l'Union européenne (UE). On s'attend à ce que le rapprochement de l'UE permette de revitaliser l'économie de marché en Suisse et d'améliorer la compétitivité de nos exportateurs sur les marchés étrangers. Par ailleurs, l'harmonisation est jugée importante dans la mesure où elle permet d'éviter que des marchandises de second choix puissent entrer en Suisse. Les réponses soulignent la nécessité d'adapter une réglementation pertinente dans ce domaine au plan international, réglementation qui pourrait être introduite grâce à une participation active de notre pays.

Les milieux consultés saluent l'adaptation des dispositions légales au droit européen dans le domaine des matières auxiliaires de l'agriculture, en espérant qu'à long terme, elle fera baisser les prix des agents de production agricoles.

¹ JOCE n° 230, du 19.8.91, p. 1

² JOCE n° L 160, du 28.6.94, p. 1

En ce qui concerne la protection des végétaux, le nouveau système se fondant sur le passeport phytosanitaire est considéré comme une amélioration par rapport au régime actuel. L'idée de déplacer les contrôles phytosanitaires de la frontière chez les producteurs et les commerçants suscite une réaction mitigée: certains s'attendent à une réduction des coûts, d'autres à une augmentation.

Les milieux consultés estiment dans leur grande majorité qu'il est logique de percevoir une taxe phytosanitaire pour alimenter le fonds phytosanitaire. Certains redoutent cependant que cette mesure ne désavantage la production indigène.

Les cantons et certaines organisations déclarent que la Confédération devrait augmenter sa contribution aux frais occasionnés par les mesures de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

D'aucuns souhaiteraient pouvoir se prononcer sur les dispositions d'exécution, car il est difficile de juger la réglementation définitive d'après la modification proposée.

En ce qui concerne la procédure, beaucoup soulignent la nécessité d'améliorer la coopération entre les différentes autorités et la coordination de l'exécution par les cantons. Dans le domaine des relations étrangères, la participation de notre pays aux instances internationales est considérée comme urgente.

122 Domaines particuliers

Protection des végétaux: nouveau système

Les milieux consultés approuvent l'intention de la Confédération de promouvoir une pratique appropriée en matière de protection des végétaux. A leur avis, l'introduction du passeport phytosanitaire représente une amélioration par rapport au système actuel. Par contre, ils réservent un accueil mitigé à l'idée de déplacer les contrôles phytosanitaires de la frontière chez les producteurs et les commerçants. Certes, cette mesure est jugée salubre, car elle responsabilise les entreprises et les pays et crée des synergies qui peuvent faire baisser les coûts; mais on craint également qu'elle n'entraîne des dépenses supplémentaires.

Fonds phytosanitaire

D'après la majorité des milieux consultés, il est logique d'associer les producteurs et les commerçants suisses au financement du fonds phytosanitaire. Certains craignent néanmoins que cela ne désavantage la production indigène; d'autres exigent que la taxe phytosanitaire soit calculée en fonction du danger lié à l'origine et à l'espèce de la plante. Les cantons et certaines organisations

déclarent que la Confédération devrait augmenter sa contribution aux frais occasionnés par les mesures de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Procédure d'homologation

Dans l'ensemble, la procédure d'homologation des matières auxiliaires de l'agriculture n'est pas contestée. Certains estiment qu'une harmonisation au plan européen est souhaitable. D'après l'article 20 du projet de loi sur les obstacles techniques au commerce, il faut pouvoir reconnaître non seulement les autorisations étrangères, mais aussi des rapports d'essai et des certificats de conformité d'autres pays.

Plusieurs suggestions portent avant tout sur les produits phytosanitaires. Il est notamment proposé que les produits qui sont déjà homologués soient réexaminés et qu'ils ne soient autorisés que pour une période de dix ans. Il est aussi demandé que soit mise sur pied une commission indépendante pouvant faire recours contre les autorisations.

Organismes génétiquement modifiés

Certaines organisations estiment que l'obligation de déclarer l'utilisation de ces organismes est nécessaire.

Catalogue des variétés

Certains cantons et organisations craignent une limitation de l'offre de variétés. Ils insistent pour que les variétés se prêtent à une production respectueuse de l'environnement.

Statistique de commercialisation

La nécessité de fournir davantage de données portant sur les matières auxiliaires mises en circulation en Suisse n'est pas contestée.

13 Interventions parlementaires

Une motion du groupe radical-démocratique (M 93.3142) déposée au Conseil national et une motion Beerli (M 93.3154) présentée le 18 mars 1993 au Conseil des Etats demandent l'abrogation des prescriptions régissant le secteur des matières auxiliaires de l'agriculture qui font monter les prix. Ces motions ont été acceptées et, parallèlement à la décision de modifier l'ordonnance en vigueur, le Conseil fédéral s'est engagé envers les Chambres à déterminer dans

quelle mesure et dans quel délai il faut proposer une modification des dispositions légales dans le domaine des matières auxiliaires, conjointement au projet de modification des dispositions relatives à la protection des plantes.

2 Protection des végétaux

21 Mesures à prendre

211 Considérations générales

La lutte contre l'introduction et la propagation en Suisse de nouveaux organismes nuisibles aux plantes et aux produits végétaux est une préoccupation de longue date. Suite à l'introduction accidentelle du phylloxéra de la vigne en Europe, la Confédération suisse a signé, en 1878, une Convention avec la République française, l'Empire austro-hongrois, l'Empire allemand et le Royaume du Portugal afin d'enrayer la progression de cet insecte.

Ce problème nous préoccupe toujours, car l'introduction de nouveaux organismes nuisibles dans notre pays cause des dégâts aux cultures et entraîne des pertes économiques pour les producteurs. La prise de conscience des problèmes liés à l'utilisation des produits chimiques dans la lutte contre les organismes nuisibles pour les plantes en confirme l'actualité. L'apparition de nouveaux organismes nuisibles nous contraint souvent à recourir davantage encore aux produits chimiques, faute de disposer d'autres moyens.

212 Réglementation actuelle en Suisse

Les mesures phytosanitaires se fondent actuellement sur les articles 60 à 68 de la loi sur l'agriculture ainsi que sur les ordonnances du Conseil fédéral du 5 mars 1962 sur la protection des végétaux (RS 916.20) et du 28 avril 1982 sur la lutte contre le pou de San José, le feu bactérien et les viroses des arbres fruitiers présentant un danger général (RS 916.22).

Actuellement, deux types de mesures sont mises en oeuvre pour prévenir l'introduction et la propagation de nouveaux organismes nuisibles pour les plantes:

Mesures à la frontière: L'importation de végétaux et de produits végétaux pouvant être porteurs d'organismes nuisibles particulièrement dangereux est strictement réglementée. Leur introduction sur le territoire suisse est interdite ou soumise à des exigences particulières telles que la désinfection. Il est absolument interdit d'importer des organismes nuisibles.

De nombreux végétaux et produits végétaux ainsi que d'autres matériels importés en Suisse doivent être accompagnés d'un certificat phytosanitaire conforme aux exigences de la Convention internationale sur la protection des végétaux. Ce document, établi par le service phytosanitaire du pays exportateur, atteste que le matériel importé est conforme aux exigences phytosanitaires de la Suisse. Au passage de la frontière, c'est-à-dire lors du dédouanement, des contrôleurs du Service phytosanitaire fédéral vérifient que les dispositions légales sont respectées.

Mesures à l'intérieur du pays: elles relèvent actuellement de la compétence des services phytosanitaires cantonaux, assistés par les stations fédérales de recherches agronomiques.

L'une des tâches principales de ces services est de surveiller la situation phytosanitaire sur le territoire cantonal. Ils observent les cultures susceptibles d'être contaminées afin d'être en mesure de prendre rapidement les mesures nécessaires lorsqu'un organisme nuisible particulièrement dangereux est détecté. Si cet organisme apparaît pour la première fois dans la région concernée, il faut l'éradiquer par les moyens prescrits. Il convient notamment de délimiter rapidement la zone contaminée avant d'éliminer l'organisme intrus.

Si, au contraire, l'organisme détecté est déjà établi et que, pour des raisons techniques, une éradication ne peut être envisagée, il faut tâcher de limiter l'impact économique et coordonner les mesures de lutte appropriées. Pour éviter que l'organisme continue à se propager, il faut notamment surveiller les parcelles servant à la production de matériel de multiplication (semences, plants, etc.).

213 Dispositions internationales

213.1 Convention internationale pour la protection des végétaux

Au niveau international, les règles en matière de protection des végétaux sont définies sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Les pays signataires sont tenus d'établir des certificats phytosanitaires garantissant que le matériel exporté est conforme aux exigences phytosanitaires du pays importateur (cf. partie IV du présent message).

La CIPV prévoit également la formation d'organisations régionales pour la protection des végétaux. Ces différentes instances, dont l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP), sont représentées au secrétariat de la CIPV. En outre, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires conclu dans le cadre du GATT mentionne le secrétariat de

la CIPV comme instance internationale compétente pour fixer les critères permettant d'établir si une mesure phytosanitaire destinée à éviter l'introduction d'un nouvel organisme nuisible se justifie du point de vue scientifique.

213.2 Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes

Au niveau européen, l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP) s'efforce depuis sa création d'harmoniser à l'échelle du continent et avec les pays du bassin méditerranéen les mesures prises contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux. La Suisse, membre fondateur, participe activement aux différentes activités de cette organisation. L'OEPP tient à jour une liste des organismes nuisibles susceptibles d'être introduits et propagés sur le continent européen. De plus, elle a recommandé des mesures de lutte et de prévention. L'UE s'est inspirée des travaux de l'OEPP pour établir une réglementation commune dans le domaine phytosanitaire.

213.3 Réglementation de l'Union européenne

Dans l'UE, les mesures visant à prévenir l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles aux plantes sont régies par la directive 77/93³⁾ de la Commission. Une modification fondamentale des lignes directrices du plan d'action phytosanitaire s'est imposée suite à l'édification du marché unique.

Jusqu'alors, cette directive visait à réglementer les échanges de matériels végétaux entre les Etats membres de l'UE et entre ces pays et des pays tiers. Les échanges entre pays tiers et membres de l'UE étaient soumis aux règles du certificat phytosanitaire; le matériel échangé entre les membres de l'Union était contrôlé lors du passage des frontières intérieures.

Avec la suppression de ces frontières, il n'était plus possible de contrôler les matériels végétaux aux points d'entrée des pays. L'Union européenne a donc défini une nouvelle stratégie (directive 91/683)⁴⁾.

Cette stratégie prévoit de transférer les contrôles phytosanitaires de la frontière vers les exploitations produisant ou commercialisant le matériel végétal soumis à la réglementation phytosanitaire. Une ou plusieurs fois par année, ces exploitations sont contrôlées sous la responsabilité du service phytosanitaire national quant à la présence d'organismes nuisibles définis dans une annexe de la directive. Si l'exploitation remplit les conditions fixées, elle peut commercialiser sa marchandise en l'accompagnant d'un passeport phytosanitaire. Ce document

³ JOCE n° L 26, du 31.1.77, p. 20

⁴ JOCE n° L 376, du 31.12.91, p. 29

permet de commercialiser des végétaux à l'intérieur de l'UE sans autre contrôle systématique de la part du service phytosanitaire du pays destinataire.

A noter également que jusqu'à présent, seul le matériel destiné à l'exportation était contrôlé alors qu'aujourd'hui, la production de matériel destiné au marché national est elle aussi soumise au contrôle. Cette nouvelle disposition offre donc des possibilités supplémentaires de prévenir la propagation d'organismes nuisibles.

Les échanges avec les pays tiers restent, quant à eux, soumis au régime du certificat phytosanitaire. Lors des importations, le matériel est contrôlé à son point d'entrée et un passeport lui est attribué s'il remplit les exigences.

214 Conclusions

Le Conseil fédéral a décidé, le 30 juin 1993, de supprimer les obstacles techniques au commerce avec les Etats membres de l'UE. Les mesures visant à prévenir l'introduction d'organismes nuisibles entrent dans cette catégorie.

La modification proposée de la loi sur l'agriculture habilite le Conseil fédéral à reprendre la stratégie européenne de protection des végétaux et notamment à introduire les contrôles dans les entreprises, en vue de l'établissement du passeport phytosanitaire.

Le nouveau système européen est jugé bon, mais il soulève encore certains problèmes. Il conviendra par conséquent de faire des réserves lors de l'adaptation du système phytosanitaire suisse afin de maintenir le niveau de protection atteint à ce jour grâce aux dispositions en vigueur en ce qui concerne la prévention de l'introduction de nouveaux organismes nuisibles aux plantes.

Il appartient donc au Conseil fédéral d'évaluer le degré de développement du système européen dans les différents secteurs du commerce des végétaux et, s'il y a lieu, de décider de l'appliquer dans notre pays.

L'adaptation complète de la législation relative à la protection des végétaux nécessite également une révision du mode de financement du fonds phytosanitaire. Il est proposé de maintenir ce fonds, car il s'est avéré utile et peut être géré avec souplesse. Cependant, l'UE désapprouve qu'il soit exclusivement alimenté par le produit d'une taxe phytosanitaire prélevée sur le matériel importé. Pour tenir compte de cette critique, on entend percevoir cette taxe non seulement sur les importations, mais aussi sur le matériel végétal commercialisé en Suisse. La reprise du système du passeport phytosanitaire et la conclusion d'un accord avec l'UE sur la reconnaissance réciproque des réglementations phytosanitaires devraient faciliter les importations et les exportations de végétaux.

22 Partie spéciale: modification de la loi sur l'agriculture

221 Condensé

L'article 60 établit la base légale pour les mesures générales de protection des cultures, des plantes et des produits végétaux contre les organismes nuisibles. Il définit également les compétences du Conseil fédéral dans ce domaine. Les aspects liés à la commercialisation des produits phytosanitaires sont réglementés dans la section relative aux matières auxiliaires (art. 70 ss).

Les articles 61 et 62 définissent respectivement le rôle des cantons et les devoirs des producteurs et des commerçants dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles.

Les articles 63 et 64 mentionnent les mesures concrètes que le Conseil fédéral peut appliquer pour assurer la protection des plantes contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux. Ils remplacent les articles 63 et 64 actuels.

Les articles 65 à 68 fixent les règles concernant le financement de certaines activités dans le domaine phytosanitaire.

222 Relation avec d'autres actes législatifs

La loi fédérale sur les forêts et le projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement contiennent également des dispositions concernant la protection contre les organismes nuisibles. De par leur comportement, certains de ces organismes peuvent s'attaquer tant à des espèces végétales agricoles qu'à des espèces végétales forestières ou d'autres plantes. Par ailleurs, certaines espèces de plantes peuvent être considérées à la fois comme forestières et agricoles. Par conséquent, une collaboration dans le domaine phytosanitaire entre les services de l'agriculture, les services des forêts et les services de la protection de l'environnement est nécessaire, en particulier pour les mesures visant à empêcher l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux. Cette collaboration est déjà prévue dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection des végétaux forestiers.

223 Commentaire article par article

Article 60

L'article 60 définit différents aspects de la protection des végétaux. L'idée, contenue dans le *1^{er} alinéa* de la version actuelle, sur la nécessité de prendre des mesures appropriées pour protéger les cultures contre les organismes nuisibles se justifie encore. Les organismes nuisibles au sens défini dans la directive 77/93 sont les ennemis et les maladies des végétaux ou des produits végétaux,

soit des organismes phytophages ou phytopathogènes, appartenant au règne animal ou au règne végétal, ou se présentant sous forme de virus, de phytoplasmes ou d'autres agents pathogènes.

Pour mettre en pratique une protection des végétaux appropriée, le Conseil fédéral s'inspirera du principe d'une agriculture durable, que la FAO définit comme une gestion optimale des ressources naturelles, mettant l'accent sur une exploitation raisonnée et durable, accompagnée d'une mise en adéquation des changements technologiques et institutionnels avec les besoins des générations actuelles et futures. Il s'agit d'utiliser les terres, l'eau et le patrimoine génétique en se souciant de les conserver et en appliquant des moyens de production non dangereux pour l'environnement, techniquement adaptés, économiquement viables et socialement acceptables. Cette définition ne se limite pas aux aspects écologiques, mais donne une importance égale aux facteurs agronomiques, économiques et sociaux. La protection des plantes est évidemment concernée par la notion d'agriculture durable; les mesures que la Confédération se propose d'encourager doivent donc être conformes à ces principes. En d'autres termes, elles doivent contribuer à la conservation des ressources naturelles. Mentionnons, à titre d'exemple, les stratégies visant à éviter l'apparition de souches d'organismes nuisibles résistantes aux produits phytopharmaceutiques, les méthodes consistant à ménager les organismes auxiliaires, l'amélioration des techniques d'application des produits phytopharmaceutiques, l'utilisation de cultivars résistants aux ravageurs et aux maladies ou encore, la mise en place de services d'avertissement et de surveillance des organismes nuisibles. Certains concepts déjà développés, tels que la lutte intégrée et la lutte biologique, ou en cours de développement, comme la bonne pratique phytosanitaire, sont également couverts par cette notion. Cependant, le recours à ces mesures techniques n'est indiqué que si, économiquement et structurellement parlant, elles ont un effet neutre ou positif sur l'agriculture. Dans ce contexte, encouragement veut dire plus particulièrement recherche, développement et vulgarisation. Si cela s'avère nécessaire, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions relatives à l'application des principes, notamment à l'homologation des appareils de traitement ou à la coordination de la lutte contre certains organismes nuisibles à l'échelle d'une région. En définitive, cet alinéa vise à confirmer l'option déjà prise dans le domaine de la protection des plantes par la recherche agronomique, d'une part, et par la vulgarisation agricole, d'autre part.

Le 2^e alinéa autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures pour préserver les cultures, les plantes et les produits végétaux de l'action de certains organismes nuisibles et maladies des plantes dits «particulièrement dangereux». Cette catégorie englobe des organismes qui ne sont pas présents sur notre territoire ou qui ne sont présents que dans des régions bien définies, qui pourraient être propagés par la circulation de certaines marchandises en l'absence de mesures spécifiques et qui, en raison de leurs caractéristiques biologiques, pourraient coloniser des cultures et y provoquer des dégâts. Ces mesures servent à protéger non seulement les cultures, mais également les plantes et les produits végé-

taux. La production de plantes ornementales à des fins commerciales est comprise dans la notion de culture. Les mesures relatives à la protection phytosanitaire des autres plantes ornementales ainsi que des plantes forestières relèvent d'autres lois (cf. commentaire concernant l'article 29f du message relatif à une révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement [FF 1993 II 1445] et article 26 de la loi sur les forêts du 4 octobre 91 [RS 921.0]). La mise en oeuvre des mesures visées par cet article suppose la collaboration des cantons (cf. art. 61) et, le cas échéant, celle d'acteurs privés ou d'organisations (cf. art. 120); leur coordination incombe à la Confédération.

Pour désigner les organismes nuisibles concernés par ces mesures, le Conseil fédéral tient compte des travaux effectués dans le cadre d'organisations internationales, telles la FAO ou l'OEPP, comme le demande l'accord du GATT sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. L'OEPP a ainsi dressé une liste exhaustive d'organismes nuisibles aux plantes et susceptibles de s'établir et de se propager dans les pays européens et méditerranéens. Il revient au Conseil fédéral de prendre en considération, à partir de cette liste, les particularités phytosanitaires de notre pays et, en fonction de leur pertinence, d'établir une liste suisse. Ainsi, grâce aux mesures appliquées jusqu'ici, certains organismes nuisibles répandus sur le continent ne sont pas encore présents sur notre territoire; il convient de poursuivre les efforts allant dans ce sens. Enfin, le Conseil fédéral accordera une attention particulière à la liste d'organismes nuisibles établie par l'UE, conformément à sa décision relative à la suppression des obstacles techniques au commerce.

Article 61

Conformément à l'actuel article 61, les cantons ont mis sur pied un service phytosanitaire officiel. Le rôle d'un tel service est défini dans cet article ainsi que dans des lois cantonales.

Les services phytosanitaires cantonaux continueront de surveiller l'application, sur leur territoire, des mesures de lutte définies à l'article 64. Les mesures prises à la frontière restent du ressort du Service phytosanitaire fédéral.

Article 62

La modification de l'article 62 est motivée par le remplacement d'un certain nombre de termes par de nouveaux termes mieux adaptés au contexte actuel.

Conformément au *1^{er} alinéa*, quiconque produit, importe ou met en circulation du matériel végétal a le devoir de respecter les principes d'hygiène relatifs aux plantes. Soulignons que ces principes concernent non seulement les producteurs, comme c'est le cas actuellement, mais tout acteur intervenant dans la filière, du producteur ou de l'importateur de matériel végétal au consommateur final.

Le *2^e alinéa* concerne les mêmes acteurs. Ils sont tenus d'annoncer aux autorités compétentes (canton ou Confédération) toute découverte d'organismes particulièrement dangereux ou des symptômes qu'ils provoquent sur les végétaux contaminés. Il n'est plus précisé que le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) est compétent pour désigner les organismes nuisibles soumis à la déclaration obligatoire. Afin que les services administratifs puissent réagir rapidement à l'évolution de la situation phytosanitaire, le Conseil fédéral peut déléguer cette tâche au DFEP en vertu de l'article 117, *2^e alinéa*.

Articles 63 et 64 (Mesures spéciales)

Dans leur version actuelle, les articles 63 et 64 énumèrent les mesures de lutte contre des organismes nuisibles que peut ordonner le Conseil fédéral; l'article 64 traite par ailleurs des dispositions pouvant être prises à la frontière. Le nouvel article 63 met à la disposition du Conseil fédéral de nouveaux moyens d'action permettant de contrôler d'une manière plus efficace certains matériels végétaux aux différentes étapes de la commercialisation. Les mesures de lutte proprement dites sont transférées à l'article 64.

Article 63

Le *1^{er} alinéa* confère au Conseil fédéral la compétence d'intervenir à tous les stades de la commercialisation de matériel végétal, en ordonnant des mesures spécifiques destinées à garantir une plus grande sécurité dans le domaine phytosanitaire. Cette disposition s'applique tant au matériel importé qu'à celui qui est produit dans le pays. Comme le prévoit déjà la version actuelle de l'article 64, des exigences peuvent être posées pour tout autre objet susceptible de receler des organismes particulièrement nuisibles (p. ex. conteneurs, emballages, outils, machines agricoles). De telles exigences doivent s'appliquer non seulement à ces objets et aux plantes-hôtes, mais également aux organismes nuisibles eux-mêmes ainsi qu'à leur usage, leur importation et leur mise en circulation (p.ex. élevage commercial d'insectes destinés aux collectionneurs). Il en va de même pour les organismes nuisibles importés à des fins scientifiques.

Rappelons que la diminution graduelle des contrôles à la frontière, prévue dans le cadre du programme de suppression des obstacles techniques au commerce, implique un renforcement parallèle des contrôles sur les lieux de production et dans le commerce. Les autorités compétentes resteront tenues d'entendre la Commission phytosanitaire avant d'instaurer de tels contrôles ou d'ordonner des mesures de lutte.

Le 2^e alinéa énumère les types de mesures qui peuvent être appliquées. Les trois premières (let. a, b et c) correspondent à la démarche adoptée par l'UE. Leur application en Suisse représente sans doute la clé de voûte de l'adaptation de notre système phytosanitaire au droit européen.

Vu la réduction des contrôles aux points d'entrée du pays, il est indispensable d'habiliter le Conseil fédéral à subordonner la mise en circulation de certains matériels végétaux à un régime d'autorisation (let. a). A noter que la diminution des contrôles à l'importation ne concerne que le matériel en provenance de pays avec lesquels une convention aura été établie, ce qui pour l'instant n'est envisagé qu'avec les Etats membres de l'UE. Soulignons une fois encore que les matériels végétaux mis en circulation ne présentent pas tous un risque phytosanitaire majeur. Il s'agit avant tout de soumettre à une autorisation le matériel destiné à la multiplication ou à la plantation et reconnu comme hôte potentiel d'organismes nuisibles particulièrement dangereux. Tout envoi de matériel de ce type doit être accompagné d'un document officiel attestant l'autorisation; il peut s'agir d'une étiquette spécifique, connue sous le nom de «passeport phytosanitaire» dans l'Union européenne (cf. ch. 212.3 de la présente partie).

La lettre b décrit les instruments permettant de bien gérer le système phytosanitaire harmonisé. Pour ce faire, les autorités compétentes doivent pouvoir exiger que les producteurs et les entreprises impliquées dans la filière de commercialisation soient officiellement enregistrés. Ceux-ci s'engagent aussi à ne pas faire obstruction au déroulement des travaux d'inspection et de contrôle. Les travaux d'inspection et de contrôle sont une condition pour la délivrance des autorisations de mise en circulation de matériel végétal (p. ex. passeport phytosanitaire). Ils sont entrepris de manière systématique dans les entreprises de production (visite de cultures). Quant aux entreprises assurant le conditionnement, la transformation, la distribution et/ou la vente des matériels végétaux, le contrôle, effectué par sondage, comprend la vérification des documents officiels et, si nécessaire, une inspection des locaux d'entreposage et des autres équipements.

La lettre c permet au Conseil fédéral d'obliger les entreprises à consigner dans un livre les mouvements de matériels végétaux. Il faut en effet se donner les moyens d'intervenir lorsqu'on découvre du matériel végétal contaminé par un organisme nuisible particulièrement dangereux à un stade quelconque de la filière de production ou de commercialisation, de sorte à remonter celle-ci pour déterminer l'échelon affecté et, éventuellement, l'origine de la contamination.

Les mesures mentionnées aux lettres d et e correspondent à la version actuelle de l'article 63, 1^{er} alinéa. Cette disposition interdit la culture d'espèces ou de variétés très sensibles et l'utilisation de matériel végétal pouvant être porteur d'organismes nuisibles particulièrement dangereux. Il convient en outre de veiller à ce que l'importation de matériel présentant un risque phytosanitaire majeur ne compromette pas les résultats d'autres mesures.

Le 3^e alinéa a pour objectif d'assurer le respect des engagements pris sur le plan international.

Article 64

Cet article décrit les mesures de lutte que peut ordonner le Conseil fédéral.

Lettre a. La notion de surveillance du territoire est reprise de l'article 60, 2^e alinéa, actuel. Elle a aussi été évoquée dans les explications relatives au nouvel article 61 concernant les tâches des cantons. Ces derniers sont sollicités si les circonstances rendent nécessaire une surveillance accrue, par exemple lorsqu'il faut évaluer l'étendue d'un foyer d'infestation ou, au contraire, prouver l'absence d'organismes particulièrement dangereux dans des zones très menacées.

Lettre b. Cette disposition se réfère à la quarantaine. Aujourd'hui, le terme "mise en quarantaine", dans le contexte phytosanitaire, comprend diverses formes d'isolement d'un lot de plantes ou d'autre matériel, a priori suspect. Elle consiste à éviter la contamination d'autres matériels végétaux et à se donner le temps nécessaire pour vérifier l'absence d'organismes qu'un matériel est susceptible de receler.

Même si la mise en quarantaine est une mesure habituelle, la loi en vigueur ne la mentionne pas parmi les moyens d'action envisageables.

Lettre c. Il s'agit là de mesures physiques de dernier recours, prévues actuellement à l'article 63, 1^{er} alinéa, lettre b. La nouvelle formulation est plus directe; les conséquences restent toutefois inchangées, même si la version en vigueur ne mentionne pas explicitement le cas des marchandises susceptibles d'être contaminées. Si les mesures ne sont prises que sur la base d'un tel soupçon, elles doivent être objectivement fondées.

Article 65

En vertu du 2^e alinéa, celui qui ne respecte pas les obligations définies à l'article 62 peut être appelé à couvrir l'ensemble ou une partie des frais occasionnés. La modification apportée à cet alinéa procède de la redéfinition de la catégorie de personnes concernées au sens de l'article 62.

Article 66

Les mesures de lutte sont les mesures énumérées à l'article 64. Les cantons sont tenus de les exécuter en vertu de l'article 61. Une participation de la Confédération est nécessaire pour garantir la coordination des activités des services phytosanitaires cantonaux. A ce jour, la Confédération ne prenait en charge que 50 pour cent des frais reconnus. Mais vu la situation financière des cantons, cette proportion ne permet plus de garantir la mise en oeuvre de mesures de lutte uniformes sur l'ensemble du territoire. La Confédération dispose d'une ressource spécifique (taxe phytosanitaire) pour financer sa contribution aux mesures de lutte. Elle est à même d'assurer une augmentation de cette contribution jusqu'à concurrence de 75 pour cent. Cette augmentation de la contribution est prévue notamment pour les situations extraordinaires non prévisibles, comme la surveillance renforcée d'un territoire à la suite de l'introduction d'un nouvel organisme nuisible. Cette augmentation de la contribution versée aux cantons représente 200'000 francs par rapport aux dépenses actuelles.

Rappelons que seules les mesures de lutte obligatoires donnent droit à une contribution de la Confédération. Lorsque des organismes particulièrement dangereux non seulement parviennent à s'implanter, mais aussi se propagent inexorablement dans le pays en dépit des moyens de lutte déployés, les mesures d'éradication ou d'enraiment n'ont plus de raison d'être. Si la Confédération renonce à mettre en oeuvre certaines mesures de lutte contre un organisme nuisible, les cantons qui continuent à les prendre de leur propre initiative n'auront plus droit à une indemnisation.

Article 67

La seule modification apportée à cet article concerne le 2^e alinéa. Il s'agit de déléguer à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) la compétence, jusqu'alors détenue par le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), de fixer l'indemnité équitable versée au propriétaire d'un bien dont la valeur a été réduite ou qui a perdu sa valeur à la suite de mesures ordonnées d'office. Cette compétence ne concerne que les conséquences de mesures prises à la frontière; les indemnités versées pour les mesures prises à l'intérieur du pays restent de la compétence des cantons. Cette nouvelle délégation s'inscrit dans le programme visant à décharger les hautes autorités de la Confédération.

Article 68

Une taxe est prélevée depuis longtemps lors de l'importation de certaines plantes et de certains produits végétaux. Cette taxe sert à alimenter le fonds phytosanitaire destiné au financement des mesures liées à la lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Le 1^{er} *alinéa*, dans son nouveau libellé, prévoit donc la possibilité de prélever une taxe non seulement sur le matériel importé, mais aussi sur le matériel suisse. Le Conseil fédéral veillera, dans les dispositions d'exécution, à éviter qu'un même matériel végétal soit doublement grevé.

Plusieurs milieux ayant fait valoir la nécessité de préciser les mesures que l'on entend financer au moyen du fonds phytosanitaire, le 2^e *alinéa* a été adapté en conséquence. En plus des affectations prévues par la loi en vigueur (let. a, b et c), le fonds pourra désormais servir également à rétribuer les tâches relevant du service phytosanitaire déléguées à des organisations privées (let. d).

La taxe actuelle a été intégrée à un tarif douanier dans le cadre des accords du GATT, et constituera dorénavant un droit de douane à affectation spéciale. Lors de l'introduction de la nouvelle taxe non discriminatoire, il conviendra donc de déduire le montant correspondant du droit de douane.

23 Conséquences

231 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

231.1 Pour la Confédération

L'introduction de contrôles phytosanitaires chez les producteurs entraînera des frais supplémentaires. On pourra cependant les effectuer conjointement avec ceux liés à la certification du matériel de multiplication, ce qui devrait réduire les coûts (effet de synergie). Comme pour les matières auxiliaires, les dépenses supplémentaires de la Confédération dépendront de la possibilité de confier des tâches de contrôle à des organismes privés (cf. ch. 331.1).

Si un accord concernant la reconnaissance réciproque des deux systèmes de contrôle est conclu avec l'UE, les contrôles à la frontière seront fortement réduits. Une partie des ressources humaines disponibles pourra alors être affectée aux activités de contrôles du matériel végétal à l'intérieur du pays.

231.2 Pour les cantons et les communes

Le nouveau système exige un renforcement de la surveillance phytosanitaire sur tout le territoire suisse. Cette tâche incombe aux cantons. La Confédération continuera à subventionner cette activité et en assurera la coordination.

Une adaptation au droit européen accroît l'efficacité des mesures destinées à empêcher l'introduction d'organismes nuisibles provenant d'autres continents.

L'internationalisation croissante du commerce des végétaux nous oblige à prendre les mêmes mesures que nos partenaires européens, afin d'obtenir un effet de synergie. L'adaptation précitée permet de supprimer les obstacles techniques au commerce.

3 Matières auxiliaires de l'agriculture

31 Mesures à prendre

311 Réglementation actuelle en Suisse

Les principes régissant les matières auxiliaires sont définis aux articles 70 et suivants de la loi sur l'agriculture. Les contrôles seront effectués sur la base des manuels traitant des semences, des engrais, des fourrages et des produits phytosanitaires; ceux-ci indiquent les exigences minimales que doivent remplir les produits concernant leurs propriétés (art. 71). Le Conseil fédéral est habilité à faire dépendre d'une autorisation la mise en circulation de certaines matières auxiliaires, lorsqu'elles ne figurent pas dans les manuels en raison de leur nature et de leur composition (art. 73, 1^{er} al.). Quiconque souhaite mettre sur le marché des produits phytosanitaires doit être en possession d'une autorisation délivrée par la Station fédérale de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil; une déclaration obligatoire pourra même être prescrite pour certaines matières auxiliaires (art. 73, 2^e al.).

Les articles 41 à 41d contiennent les dispositions applicables au matériel de multiplication végétal. Elles régissent l'élaboration des listes de variétés (art. 41 et 41a), la procédure de certification (art. 41b), la mise en circulation (art. 41c) et les prescriptions d'isolement (art. 41d).

C'est la réglementation de l'UE qui intéresse en premier lieu notre pays.

Matériel végétal de multiplication

Dans le secteur des grandes cultures et des espèces potagères, les directives de base de l'UE réglementant la commercialisation du matériel de multiplication sont les suivantes: semences de betteraves (66/400)⁵⁾, semences de plantes fourragères (66/401)⁶⁾, semences de céréales (66/402)⁷⁾, plants de pommes de terre (66/403)⁸⁾, semences de plantes oléagineuses et à fibres (69/208)⁹⁾, semences de légumes (70/458)¹⁰⁾ et plants de légumes et matériels de multiplication autres que les semences (92/33)¹¹⁾. Chaque directive comporte les dispositions particulières relatives aux espèces et à la commercialisation de leur semences ou plants. La directive sur la commercialisation des semences de céréales stipule par exemple que celles-ci ne peuvent être commercialisées que si elles ont été officiellement certifiées et si elles répondent aux conditions prévues (art. 3). En outre, la directive contient de nombreuses dispositions détaillées, y compris les prescriptions concernant l'emballage et l'étiquetage.

Les directives relatives aux espèces se trouvent complétées par la directive du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (70/457)¹²⁾. Cette directive s'applique à l'admission des variétés de betteraves, de plantes fourragères, de céréales, de pommes de terre ainsi que de plantes oléagineuses et à fibres dans un catalogue commun des variétés dont les semences ou plants peuvent être commercialisés (art. 1er). Le catalogue commun est établi sur la base des catalogues nationaux des Etats membres; la directive fixe les conditions nécessaires à l'admission à ces catalogues (art. 4). Si l'admission est limitée à dix ans (art. 12), elle peut être renouvelée sous certaines conditions. De plus, la directive fixe les conditions à respecter, comme l'obligation de la sélection conservatrice (art. 11). Pour ce qui est des variétés de légumes, la directive du Conseil du 29 septembre 1970 concernant la commercialisation des semences de légumes (70/458)¹³⁾ établit les principes pour le catalogue commun des variétés.

Dans le secteur des cultures spéciales, les règles de commercialisation du matériel de multiplication sont définies dans les directives suivantes: plants de vigne

5 JOCE n° 125 du 11.7.66, p. 2290/66

6 JOCE n° 125 du 11.7.66, p. 2298/66

7 JOCE n° 125 du 11.7.66, p. 2309/66

8 JOCE n° 125 du 11.7.66, p. 2320/66

9 JOCE n° L 169 du 10.7.69, p. 3

10 JOCE n° L 225 du 12.10.70, p. 7

11 JOCE n° L 157 du 10.6.92, p. 1

12 JOCE n° L 225 du 12.10.70, p. 1

13 JOCE n° L 225 du 12.10.70, p. 7

(68/193)¹⁴), plantes ornementales (91/682)¹⁵) et plantes fruitières (92/34)¹⁶). Ces directives fixent les exigences relatives à la commercialisation des différentes catégories de matériel de multiplication. Pour ces espèces, la Communauté n'a pas encore établi de catalogue commun; les directives fixent cependant des règles en matière d'authenticité variétale pour le matériel commercialisé.

Engrais

Dans ce domaine, la directive la plus importante est celle du 18 décembre 1975, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux engrais (76/116)¹⁷). Elle a pour objectif de fixer la dénomination, la délimitation et la composition des engrais simples et composés. Les actes concernant les engrais liquides (88/183)¹⁸), les engrais contenant du calcium, du magnésium, du sodium et du soufre (89/284)¹⁹), ainsi que les oligo-éléments (89/530)²⁰), ne représentent qu'un complément à la directive 76/116. Les textes cités s'appliquent aux produits commercialisés à titre professionnel sous l'appellation «engrais CEE». Ils définissent les exigences à respecter en matière de composition et les conditions d'utilisation de l'appellation «engrais CEE». Des tolérances sur les teneurs garanties en éléments fertilisants sont admises (annexes aux directives particulières). D'autres directives (77/535)²¹) déterminent le mode de prélèvement des échantillons et les méthodes d'analyses. Les pays membres sont tenus de procéder au moins à un contrôle officiel par sondage des engrais commercialisés sous l'appellation «engrais CEE».

Aliments pour animaux

La directive du Conseil, du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (70/524)²²) est la plus importante dans ce secteur. Les aliments pour animaux ne peuvent contenir que les additifs mentionnés dans l'acte cité, et uniquement dans les conditions qui y sont établies.

D'autres directives importantes fixent des lignes directrices pour l'évaluation des additifs dans l'alimentation des animaux (87/153)²³), déterminent les méthodes d'analyses communautaires pour le contrôle officiel des aliments pour animaux (84/425)²⁴), établissent les teneurs maximales des substances et produits

14 JOCE n° L 93 du 18.4.68, p. 15

15 JOCE n° L 376 du 31.12.91, p. 21

16 JOCE n° L 157 du 10.6.92, p. 10

17 JOCE n° L 24 du 30.1.76, p. 21

18 JOCE n° L 83 du 29.3.88, p. 33

19 JOCE n° L 111 du 22.4.89, p. 34

20 JOCE n° L 281 du 30.9.89, p. 116

21 JOCE n° L 213 du 22.8.77, p. 1

22 JOCE n° L 270 du 14.12.70, p. 1

23 JOCE n° L 64 du 7.3.87, p. 19

24 JOCE n° L 238 du 6.9.84, p. 34

indésirables dans les aliments des animaux (74/63)²⁵) ou encore régissent la commercialisation des aliments simples (77/101)²⁶) et composés (79/373)²⁷) pour animaux. Les directives s'appliquent aussi bien au domaine de l'agriculture qu'aux animaux de compagnie.

Produits phytosanitaires

Les produits phytosanitaires sont régis par la directive du Conseil de l'UE, du 15 juillet 1991, sur la mise en circulation des produits phytopharmaceutiques (91/414)²⁸), qui énumère la liste des matières actives admises dans leur fabrication. Seuls sont autorisés les produits ne contenant pas d'autres matières actives que celles figurant sur la liste. Par ailleurs, les produits doivent remplir un certain nombre d'exigences minimales (efficacité, effets secondaires) et avoir été enregistrés au plan national. Si le libre commerce n'est pas encore admis au sein de l'UE, il est du moins plus simple d'obtenir une autorisation si le produit a déjà été homologué dans un pays où les conditions sont semblables. Enfin, la directive comporte des prescriptions détaillées sur l'emballage et l'étiquetage.

313 Conclusions

L'harmonisation des prescriptions au niveau européen doit être poursuivie. La suppression des obstacles au commerce dans certains secteurs est souhaitable, notamment parce qu'elle:

- éviterait de devoir effectuer deux fois la même analyse,
- réduirait les contrôles,
- faciliterait l'importation des matières auxiliaires autorisées à l'étranger et
- faciliterait les exportations.

En règle générale, on doit conclure un accord pour atteindre ces objectifs. Une reconnaissance réciproque des dispositions relatives aux matières auxiliaires de l'agriculture est prévue dans le cadre des négociations bilatérales menées avec l'UE.

²⁵ JOCE n° L 38 du 11.2.74, p. 31

²⁶ JOCE n° L 32 du 3.2.77, p. 1

²⁷ JOCE n° L 86 du 6.4.79, p. 30

²⁸ JOCE n° L 230, du 19.8.91, p. 1

Il ne faut cependant pas oublier que dans certains domaines, les adaptations peuvent conduire à des travaux administratifs non négligeables ou imposer aux organes d'exécution des dépenses supplémentaires, surtout dans le secteur des produits phytosanitaires.

S'agissant du matériel de multiplication, il existe en Suisse des domaines qui ne sont pas réglementés, notamment les plantes ornementales, la vigne et les légumes. S'il n'y a pas d'harmonisation, on risque de voir de la marchandise de second choix en provenance de l'UE arriver sur le marché suisse. Il en va de même pour les fourrages, notamment en ce qui concerne leur teneur maximale en substances indésirables.

Une modification de la loi sur l'agriculture s'impose car les dispositions de l'UE relatives aux diverses matières auxiliaires sont très hétérogènes et complexes. Il faudra établir les règles voulues en matière de délégation de compétences afin que les réglementations détaillées soient élaborées au niveau du Conseil fédéral ou du département, notamment dans les domaines où la législation doit être adaptée régulièrement aux normes techniques internationales. Le texte de loi reste formulé de manière que la mise en oeuvre des prescriptions de l'UE puisse être régie par voie d'ordonnance. Des exceptions sont prévues lorsque des raisons importantes le justifient. Le terme «homologation» remplace les notions «d'autorisation» et «d'obligation d'annoncer» par souci d'adapter la terminologie suisse à la terminologie européenne. A noter que certaines adaptations à la réglementation de l'UE ont déjà été apportées par voie d'ordonnance (ordonnances sur les semences de céréales, RS 916.151.1, sur les engrais, RS 916.171, et sur le manuel des aliments pour animaux, RS 916.307.1)

32 Partie spéciale: modification de la loi sur l'agriculture

321 Condensé

Les articles 41 à 41d sont abrogés. Les matières auxiliaires sont régies par les articles 70 et suivants de la loi sur l'agriculture et par des ordonnances fédérales ou départementales se fondant sur ces articles. L'adaptation de la réglementation européenne apporte une plus grande diversité; par conséquent, l'alternative entre le manuel sur les matières auxiliaires et l'autorisation individuelle n'apparaît plus dans le texte de loi. L'obligation de demander l'homologation des matières auxiliaires destinées à être commercialisées peut également être imposée pour la production de fourrages et de matériel de multiplication.

Les matières auxiliaires entrent dans le champ d'application de la législation relative à la protection de l'environnement lorsqu'elles contiennent des substances ou organismes pouvant mettre en danger l'environnement et, indirectement, l'homme. Cela vaut surtout pour les engrais et les produits phytosanitaires, mais également pour le matériel de multiplication. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), actuellement compétent en la matière, doit par exemple entendre l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) s'il souhaite donner son feu vert à la mise en circulation d'un produit phytosanitaire contenant une nouvelle substance.

Des prescriptions particulières sont prévues pour les organismes modifiés génétiquement ou pour les matières auxiliaires produites avec de tels organismes (cf. message concernant une modification de la loi sur la protection de l'environnement, FF 1993 II 1337, en particulier p. 1359 ss). Selon la proposition du Conseil fédéral, une autorisation de la Confédération sera ainsi exigée pour la mise en circulation d'organismes qui auront été modifiés génétiquement. Toutefois, des exceptions seront possibles si, d'après les connaissances scientifiques les plus récentes ou l'expérience, une atteinte à l'environnement est exclue. Lors de l'élaboration des dispositions d'exécution, il faudra veiller à coordonner les procédures d'autorisation; en ce qui concerne les dispositions sur les compétences, il faudra faire en sorte que les nouvelles tâches soient attribuées aux structures administratives en place. Cela permettra d'éviter, dans l'intérêt de l'administration et des particuliers, que deux services remplissent une même tâche; cela permettra aussi de mettre à profit les connaissances acquises dans l'évaluation des substances et organismes.

Les produits phytosanitaires, les engrais et les additifs pour fourrages sont en outre soumis à la législation sur les toxiques, selon laquelle tous ces produits doivent être annoncés à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) avant d'être mis en circulation pour la première fois. L'office précité en apprécie les qualités toxicologiques avant de les enregistrer dans la liste des toxiques. Au cours des travaux préliminaires se rapportant à la loi sur les produits chimiques (LPC), on est parti du principe qu'un seul service d'homologation serait créé pour les nouveaux produits phytosanitaires. Le contrôle des objectifs de la LPC (protection de la vie et de la santé humaines) et de la loi sur la protection de l'environnement doit associer, dans le cadre de la procédure régie par la loi sur l'agriculture, les autres services fédéraux désignés par le Conseil fédéral (par exemple: OFSP, OFEFP). En ce qui concerne les engrais et les additifs pour fourrages, le projet de nouvelle législation sur les produits chimiques ne prévoit pas, pour le moment d'homologation.

Dans le secteur des engrais et des produits similaires, la législation agricole et les lois sur la protection de l'environnement et sur la protection des eaux se recoupent en partie. Certains aspects sont traités à la fois dans l'ordonnance sur les engrais (RS 916.171) et dans l'ordonnance sur les substances (RS 814.013), qui se fonde sur les deux lois précitées.

323 **Commentaire article par article**

Articles 41 à 41d

Comme pour le projet «Eurolex», il paraît judicieux de réglementer le matériel de multiplication en tant que matière auxiliaire dans le même texte et de la même façon que les autres catégories de matières auxiliaires. Les listes de variétés devant être respectées seront maintenues, mais elles s'appuieront sur l'article 73a de la loi sur l'agriculture. Une révision s'impose car l'ancienne réglementation est trop rigide pour être adaptée aux prescriptions européennes. Comme les prescriptions d'isolement prévues à l'article 41d n'ont à ce jour guère trouvé d'application, les 2^e et 4^e alinéas sont abrogés et les 1^{er} et 3^e alinéas intégrés tels quels dans l'article 73b.

Article 70

L'article 70, 1^{er} alinéa mentionne les quatre catégories de matières auxiliaires. Les organismes auxiliaires se prêtant à la lutte contre les ravageurs des plantes sont soumis à cet article. La notion de «matériel de multiplication végétal» recouvre l'ensemble des matériels destinés à la mise en place des cultures servant à la production agricole, qu'il s'agisse de matériel obtenu par reproduction sexuée, par multiplication végétative ou in vitro. Le cas échéant, il faudra tenir compte du fait que depuis peu, les organismes génétiquement modifiés sont aussi réglementés en détail dans la législation sur la protection de l'environnement (cf. ch. 322). Les dispositions de l'article 72 permettent d'assujettir à la loi sur la protection de l'environnement la mise en circulation des matières auxiliaires contenant des organismes génétiquement modifiés ou produites à l'aide de tels organismes.

Il faut une base légale pour appliquer au besoin les dispositions de ce chapitre aux matières auxiliaires non agricoles semblables (2^e al.). Un système de certification analogue à celui qui s'applique au matériel de multiplication d'autres plantes pourrait bientôt s'avérer nécessaire dans le secteur des plantes ornementales si l'on veut éviter que le matériel suisse soit désavantagé sur le marché européen. Le même problème se pose dans le domaine des aliments pour animaux de compagnie, aliments qui sont soumis à un contrôle dans l'UE.

Article 71

Selon le 1^{er} alinéa, les matières auxiliaires doivent se prêter à l'utilisation prévue; elles ne doivent pas produire d'effets secondaires inacceptables si elles sont utilisées de manière conforme aux prescriptions. De même, les denrées alimentaires et les objets usuels fabriqués à partir des produits agricoles traités avec des matières auxiliaires doivent satisfaire aux exigences fixées par la législation relative aux denrées alimentaires. Cette disposition reprend quant au fond la modification de l'article 71, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture, modification décidée dans le cadre de la révision de la loi sur les denrées alimentaires.

L'évaluation des effets secondaires gagne en importance dans le cadre de la procédure d'homologation prévue pour la mise sur le marché des matières auxiliaires. Dans le domaine des produits phytosanitaires, cela concerne par exemple la biodégradabilité et la mobilité des produits dans le sol, leur action sur la faune utile (abeilles, vers de terre, insectes prédateurs...) ou leur sélectivité pour ce qui est des plantes traitées.

En ce qui concerne les variétés de plantes, la résistance aux organismes nuisibles revêt une importance particulière.

L'article 71, 2^e alinéa, fixe le principe selon lequel l'utilisation des matières auxiliaires de l'agriculture doit être conforme aux instructions pertinentes.

Article 72

Le 1^{er} alinéa prévoit que le Conseil fédéral édicte les prescriptions concernant l'importation et la mise sur le marché des matières auxiliaires.

En vertu du 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut introduire un régime d'homologation. L'importation ou la mise en circulation d'un produit pourra être soumise à homologation, comme c'est le cas actuellement. La compétence du Conseil fédéral en la matière n'est pas nouvelle: elle est déjà admise dans le droit en vigueur. Tous les secteurs des matières auxiliaires connaissent l'homologation, qui sera maintenue même après une adaptation aux dispositions européennes.

L'octroi d'une homologation pour la production de denrées fourragères ou de matériel de multiplication pourra dépendre d'un certain nombre de conditions (2^e al., let. b). Les producteurs d'additifs, de prémélanges et de fourrages mélangés devront satisfaire à des exigences bien précises en matière de constructions, d'installations et de qualification du personnel. Pour ce qui est du matériel de multiplication, des exigences sont imposées aux producteurs, aux organisations s'occupant de multiplication et aux contrôleurs. La possibilité de fixer des conditions à la production de fourrages est nouvelle en Suisse, mais elle existe dans les pays de l'UE.

Si une matière auxiliaire est soumise à homologation en vertu d'une autre législation, notamment celle portant sur les toxiques ou sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral coordonne la procédure. Il désigne le service chargé de recevoir les demandes et réglemente la collaboration avec d'autres services. Le secteur des produits phytosanitaires se voit accorder une attention particulière. Il est prévu d'instituer un bureau central de déclaration auprès de l'OFAG. Avant l'homologation, ce bureau transmettra les documents aux autres offices concernés, notamment à l'OFSP ou à l'OFEFP. L'OFAG attendra leur feu vert avant de prendre la décision. Le Conseil fédéral fixera la procédure de participation pour les décisions de première instance et pour les recours relevant de la compétence de la Commission de recours du DFEP.

Le 6^e alinéa habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions relatives à la reconnaissance des homologations étrangères, des rapports d'essai et des certificats de conformité.

Article 73

Cet article fixe la réglementation habituelle relative à la désignation et à l'emballage des matières auxiliaires. En outre, il intègre avant tout la base légale permettant au Conseil fédéral d'ordonner que les produits auxiliaires contenant des organismes génétiquement modifiés ou du matériel fabriqué à l'aide de tels organismes soient déclarés lorsqu'ils sont mis sur le marché. Cette déclaration obligatoire est logique: la nouvelle ordonnance sur les denrées alimentaires exige une obligation semblable et les matières auxiliaires de l'agriculture servent à produire des denrées alimentaires. De façon générale, l'utilisation des organismes génétiquement modifiés est réglementée par la loi sur la protection de l'environnement.

Article 73a

La base légale qui permet d'édicter un catalogue des variétés obligatoire se trouve actuellement dans les articles 41 et 41a. Par souci d'adapter la terminologie suisse à celle de l'UE, on parlera dorénavant de «catalogue des variétés» et non plus de «liste des variétés». La nouvelle disposition donne au Conseil fédéral la compétence de régler par voie d'ordonnance le domaine des semences pris dans son ensemble. L'admission des variétés dans le catalogue sera régie par l'ordonnance sur les semences. Conformément au 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut déléguer à l'OFAG la compétence d'édicter les catalogues des variétés afin de faciliter leur adaptation périodique.

L'établissement de catalogues des variétés devrait rendre possible, comme à l'article 72, 6^e alinéa, une ouverture vis-à-vis de l'étranger. Les dispositions du 3^e alinéa permettent d'élargir l'assortiment en Suisse, notamment pour les variétés dont les listes actuelles sont limitées. Les catalogues ne porteront que sur des groupes déterminés d'espèces, tels que les céréales, les pommes de terre,

les légumes, les plantes oléagineuses et à fibres, les plantes fourragères et les betteraves. Les essais variétaux ne doivent plus forcément être réalisés dans une station fédérale de recherches agronomiques: on peut aussi reconnaître des essais étrangers pour autant qu'ils aient été menés dans des conditions semblables. Les dispositions relatives à l'admission des variétés doivent notamment prendre en considération la résistance aux maladies. Le Conseil fédéral prendra comme point de départ les prescriptions et les normes des organisations internationales. En outre, une reconnaissance réciproque des catalogues sera possible une fois conclu l'accord pertinent.

Article 73b

Les prescriptions d'isolement étaient régies jusqu'ici par l'article 41d. Les 1^{er} et 3^e alinéas restent inchangés et les 2^e et 4^e alinéas sont abrogés par souci de simplification. Même si cet article n'a guère trouvé d'applications pratiques, on ne peut y renoncer, car on a besoin d'une base légale en cas de différend. Par ailleurs, on continuera de favoriser les arrangements à l'amiable entre exploitations.

Article 73c

L'enregistrement des quantités de matières auxiliaires mises en circulation vise en premier lieu les produits phytosanitaires; la Société suisse de l'industrie chimique publie déjà des données dans ce domaine. Par contre, les informations sur les autres matières auxiliaires ne sont pas encore disponibles. L'inventorisation des produits mis sur le marché permettra de suivre l'évolution des quantités utilisées et donc, de mieux connaître les effets de la nouvelle politique agricole. La Confédération a l'obligation de garantir au public la transparence en la matière.

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il peut autoriser la transmission des données à d'autres services fédéraux, si ces données concernent le domaine d'activité qu'ils couvrent (p. ex. l'OFEFP).

Article 74

Le 1^{er} alinéa prévoit que les producteurs de matières auxiliaires de l'agriculture doivent communiquer directement aux acquéreurs les caractéristiques et les possibilités d'utilisation des produits à l'aide d'un document officiel. Le projet de la loi sur la protection de l'environnement prévoit cette obligation d'informer dans le domaine de l'environnement; en l'occurrence, il s'agit de compléter les dispositions sur les données d'ordre agronomique. Cette prescription est rendue nécessaire en raison de la réduction des fonds mis à la disposition de la recherche et de la vulgarisation. Pour transmettre ces informations, les intéressés pourront se servir de l'étiquette, d'une fiche technique ou d'un autre support moderne.

Le 2^e alinéa autorise les services fédéraux compétents à renseigner le public sur les caractéristiques et l'utilisation des matières auxiliaires, à savoir sur leurs propriétés agronomiques telles que la toxicité pour les organismes utiles, la résistance aux maladies des variétés de plantes, la sélectivité envers la culture suivante, etc. Ces dispositions permettent en outre aux autorités de faire savoir dans quelle mesure les produits auxiliaires se prêtent à une production écologique.

Article 75

Cette disposition a pour objectif de faciliter l'activité de contrôle.

Article 76

La revitalisation de l'économie présuppose notamment une harmonisation de l'exécution de la loi et l'utilisation ciblée des ressources disponibles. La formulation proposée permet au Conseil fédéral de charger les cantons de certaines tâches de contrôle lorsque cela paraît judicieux. Les réglementations en la matière seront élaborées au cas par cas selon les besoins qui se manifesteront dans les différents secteurs des matières auxiliaires.

33 Conséquences

331 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

331.1 Pour la Confédération

La modification proposée a pour objectif principal de démanteler les entraves techniques au commerce des matières auxiliaires. Pour ce faire, il convient d'une part de conformer notre législation au droit international en vigueur et, d'autre part, de négocier avec nos partenaires principaux (UE) la reconnaissance de nos dispositions. On ne pourra donc éviter d'adapter les procédures de contrôle dans certains domaines, ce qui se soldera par un surplus de travail.

Celui-ci sera limité si la Suisse peut s'associer à la procédure de l'UE concernant l'examen des demandes de mise en circulation de matières auxiliaires au terme des négociations bilatérales. Par ailleurs, nous étudions la possibilité de déléguer diverses tâches de contrôle à des entreprises privées, notamment dans le domaine du matériel végétal de multiplication.

Même si l'on parvient à réduire le surplus de travail, on aura besoin de ressources humaines supplémentaires:

- produits phytosanitaires: au moins cinq personnes;
- aliments pour animaux: une personne si les aliments pour les animaux de compagnie sont soumis à la législation relative aux matières auxiliaires de l'agriculture;
- matériel végétal de multiplication: une personne si le matériel de multiplication des plantes ornementales est soumis à ladite législation;
- engrais: pas de poste supplémentaire.

Les sept postes supplémentaires mentionnés ci-dessus ne conduiront pas à une augmentation de l'ensemble du personnel. La suppression de certaines activités à l'intérieur du DFEP devrait permettre de libérer les postes nécessaires.

L'adaptation à la directive européenne relative à la commercialisation des produits phytopharmaceutiques (91/414) aura également des conséquences sur l'état du personnel de l'Office fédéral de la santé publique. Trois postes supplémentaires sont nécessaires pour la toxicologie des résidus ainsi que l'évaluation du comportement des résidus dans les denrées alimentaires et des produits microbiologiques utilisés dans la lutte contre les organismes nuisibles.

331.2 Pour les cantons et les communes

Le projet de modification n'a pas de conséquences pour les cantons ni pour les communes.

332 Autres conséquences

L'adaptation de notre législation au droit européen, notamment dans le domaine de la procédure d'homologation, contribuera à réduire le coût des agents de production. Cela vaut aussi pour la production de matières auxiliaires. Si plusieurs pays appliquent une procédure d'homologation, les mêmes documents pourraient servir à toutes les demandes (cf. ch. 313).

4 Voies de droit et commentaire article par article

41 Mesures à prendre

Suite à la modification de la loi du 4 octobre 1991 sur l'organisation judiciaire, une commission de recours indépendante a été instituée au DFEP et habilitée, entre autres, à traiter des recours touchant l'agriculture. Toutefois, il n'a pas été clairement spécifié que les recours contre une décision cantonale de dernière instance lui seraient attribués. Or, on ne comprendrait guère que ces cas ne relèvent pas de sa compétence; en outre, l'esprit de la révision ne serait pas respecté.

42 Commentaire article par article

Article 107

Cet article précise que les décisions cantonales de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours DFEP. L'office fédéral de l'agriculture (OFAG) (station de recherches) sera formellement chargé de prendre les décisions portant sur l'homologation des matières auxiliaires. Même si c'est la station de recherches qui prend la décision, celle-ci est considérée comme un acte de l'OFAG. Des décisions de première instance peuvent dès lors être directement attaquées auprès de ladite commission (cf. commentaire de l'art. 72).

La Commission de recours du DFEP ne sera pas saisie des décisions cantonales portant sur les améliorations structurelles ou l'aide aux exploitations. Le nouvel article reprend donc la réglementation actuelle, qui a fait ses preuves. Les cantons fixent la procédure en matière d'améliorations structurelles et statuent souverainement sur l'octroi de contributions cantonales. La possibilité de porter devant une instance fédérale les recours contre ces décisions ne serait pas du tout compatible avec le système en place.

La plupart des tâches d'exécution liées à l'octroi des aides financières aux agriculteurs ont été déléguées aux cantons. La qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales (2^e al.) procure à l'administration fédérale un instrument lui permettant d'uniformiser l'exécution de la loi, instrument dont l'importance sera d'autant plus grande que les paiements directs serviront plus souvent à compenser le manque à gagner.

Les offices fédéraux ont besoin des informations nécessaires afin de pouvoir exercer leur droit de recours (3^e al.).

Le montant des amendes a été adapté aux montants fixés dans des législations similaires, en particulier dans le projet de loi concernant les obstacles techniques au commerce.

Article 120

La perception d'émoluments par des entreprises et des organisations concerne principalement la production de matériel de multiplication. C'est dans ce domaine surtout qu'il est prévu de faire appel à des organisations privées pour certaines tâches.

Modification du droit en vigueur: chiffres 1^{er}, 2 et 3

Cf. remarques relatives à l'article 107.

5 Programme de la législature

La modification de la loi sur l'agriculture (LAgr) dans les domaines de la protection des végétaux et des matières auxiliaires de l'agriculture a été l'une des mesures prévues pour adapter le droit fédéral à celui de l'EEE. Dans son rapport du 25 mars 1992 sur le Programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral avait annoncé le message relatif à l'approbation de l'Accord EEE (FF 1992 III 1). Suite au refus populaire de l'adhésion à l'EEE, 27 actes législatifs ont été présentés une deuxième fois aux Chambres dans le cadre de la reprise des projets «Eurolex»; ils ont tous été adoptés. La présente proposition de modification de la LAgr ne comptait pas parmi ces textes. En revanche, dans son arrêté du 30 juin 1993 relatif à l'élimination des obstacles techniques au commerce dans le domaine de la législation sur les produits, le Conseil fédéral prévoyait de soumettre au Parlement un projet de modification de la LAgr concernant les matières auxiliaires, parallèlement au dépôt d'un projet de modification des dispositions phytosanitaires allant plus loin que le projet «Eurolex». La modification de la loi est annoncée pour la législature 1995-1999.

6 Relation avec le droit européen

Le projet est en accord avec les dispositions européennes (cf. ch. 212.3 et 312 de la présente partie). Il crée les conditions nécessaires à une adaptation de la législation suisse au droit de l'UE à l'échelon des ordonnances, dans la mesure où elle est souhaitable, et aux normes d'autres organisations internationales, telles que l'Association internationale d'essais de semences, l'OCDE ou l'OEPP.

7 Bases juridiques

La modification de la LAgr se fonde sur les articles mentionnés dans le préambule de cette loi, notamment sur l'article 31^{bis} de la constitution.

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

Projet

(Loi sur l'agriculture, LAgr)

(Protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'agriculture²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 41 à 41d

Abrogés

Art. 60

A. Principes et
organisation
I. Confédéra-
tion

¹ Afin de protéger les cultures contre les organismes nuisibles, la Confédération favorise une pratique appropriée en matière de protection des végétaux.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions visant à protéger les cultures et le matériel végétal (végétaux, parties de végétaux et produits végétaux) contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Art. 61

II. Cantons

Les cantons gèrent un service phytosanitaire, qui garantit notamment l'exécution correcte des mesures de lutte prises dans le pays contre les organismes nuisibles.

Art. 62

III. Principes
de la protection
des végétaux

¹ Toute personne qui produit, importe ou met en circulation du matériel végétal doit respecter les principes de la protection des végétaux.

² Cette personne est notamment tenue de déclarer les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RS 910.1; RO 1994 28 2178, 1995 1837

Art. 63

B. Mesures
spéciales
I. Importation,
exportation,
production et
mise en
circulation

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions relatives à l'importation et à la mise en circulation:

- a. Des organismes nuisibles particulièrement dangereux;
- b. Du matériel végétal et des objets pouvant être porteurs d'organismes nuisibles particulièrement dangereux.

² Il peut notamment:

- a. Décider qu'un matériel végétal donné ne peut être mis en circulation qu'avec une autorisation;
- b. Edicter les prescriptions concernant l'enregistrement et le contrôle des entreprises qui produisent ou mettent en circulation ce matériel végétal;
- c. Obliger ces entreprises à tenir un livre sur ce matériel végétal;
- d. Interdire l'importation et la mise en circulation de matériel végétal contaminé ou qui pourrait être contaminé par des organismes nuisibles particulièrement dangereux;
- e. Interdire la culture de plantes-hôtes très sujettes à la contamination.

³ Le Conseil fédéral veille à ce que le matériel végétal destiné à l'exportation réponde aux exigences du droit international.

Art. 64

II. Mesures de
lutte

Afin d'éviter l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux, le Conseil fédéral peut notamment:

- a. Ordonner la surveillance de la situation phytosanitaire;
- b. Décider que le matériel végétal, les objets et les parcelles pouvant être contaminés soient isolés tant que la contamination n'est pas exclue;
- c. Ordonner le traitement, la désinfection ou la destruction des cultures, du matériel végétal, des agents de production et des objets qui sont ou qui pourraient être contaminés par des organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Art. 65, 2^e al.

² Quiconque produit, importe ou met en circulation du matériel végétal et qui, intentionnellement ou par négligence, se soustrait aux obligations prévues à l'article 62, peut être astreint à prendre des frais à sa charge.

Art. 66

2. Prestations
de la Confédé-
ration

En règle générale, la Confédération couvre 50 pour cent des frais reconnus qu'entraînent pour les cantons les mesures de lutte ordon-

nées en vertu de l'article 64; dans des situations extraordinaires, elle couvre 75 pour cent de ces frais au maximum.

Art. 67, 2^e al.

² Les indemnités sont fixées définitivement selon une procédure aussi simple que possible et gratuite pour la partie lésée:

- a. Par l'Office fédéral de l'agriculture, s'agissant des mesures prises à la frontière;
- b. Par l'autorité cantonale compétente, s'agissant des mesures prises dans le pays.

Art. 68

III. Fonds
phytosanitaire

¹ Une taxe phytosanitaire équitable peut être perçue sur le matériel végétal importé ou mis en circulation dans le pays; il y a lieu d'entendre les milieux intéressés avant de fixer cette taxe.

² La taxe phytosanitaire alimente le fonds phytosanitaire. Celui-ci sert à:

- a. Couvrir les dépenses de la Confédération pour le service phytosanitaire;
- b. Financer les prestations que la Confédération verse aux cantons en vertu de l'article 66;
- c. Financer les indemnités visées à l'article 67;
- d. Rémunérer les tâches déléguées au secteur privé.

Art. 70

A. Définition et
champ d'appli-
cation

¹ Par matières auxiliaires de l'agriculture, on entend les substances et les organismes qui servent à la production agricole. Ce sont notamment les engrais, les produits phytosanitaires, les aliments pour animaux et le matériel végétal de multiplication.

² Le Conseil fédéral peut soumettre des matières auxiliaires utilisées à des fins analogues, mais non agricoles, aux dispositions du présent chapitre.

Art. 71

B. Principes

¹ Les matières auxiliaires de l'agriculture ne peuvent être importées ou mises en circulation que si les conditions suivantes sont remplies:

- a. Elles se prêtent à l'utilisation prévue;
- b. Elles n'ont pas d'effets secondaires inadmissibles si elles sont utilisées conformément aux prescriptions;
- c. Il est garanti que les denrées alimentaires et les objets usuels fabriqués à partir de produits de base traités avec ces matières

satisfont aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires.

² Quiconque utilise des matières auxiliaires de l'agriculture est tenu d'observer les instructions relatives à leur utilisation.

Art. 72

C. Homologation obligatoire

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions concernant l'importation et la mise en circulation de matières auxiliaires de l'agriculture.

² Il peut soumettre à une homologation obligatoire:

- a. L'importation ou la mise en circulation de matières auxiliaires de l'agriculture;
- b. La production d'aliments pour animaux et de matériel végétal de multiplication.

³ Il désigne les services fédéraux qui doivent être associés à la procédure d'homologation.

⁴ Si des matières auxiliaires de l'agriculture sont soumises à une homologation obligatoire en vertu d'autres actes législatifs, le Conseil fédéral désigne un service d'homologation commun.

⁵ Le Conseil fédéral réglemente la collaboration des services fédéraux concernés.

⁶ Il peut reconnaître des homologations, des rapports d'essai et des certificats de conformité étrangers, pour autant que ceux-ci se fondent sur des exigences équivalentes à celles prévues en Suisse.

Art. 73

D. Etiquetage et emballage

Le Conseil fédéral édicte les prescriptions portant sur l'étiquetage et l'emballage des matières auxiliaires de l'agriculture.

Art. 73a

E. Catalogues des variétés

¹ Pour certaines espèces végétales, le Conseil fédéral peut prescrire que seules peuvent être importées, mises en circulation ou certifiées en Suisse les variétés enregistrées dans un catalogue des variétés. Il définit les conditions d'enregistrement dans ces catalogues.

² Il peut habiliter l'Office fédéral de l'agriculture à édicter les catalogues des variétés.

³ Il peut reconnaître l'enregistrement dans un catalogue des variétés édicté par un autre pays comme équivalent à l'enregistrement dans un catalogue suisse.

Art. 73b

F. Prescriptions
d'isolement

¹ Les exploitants de parcelles qui ne servent pas à la production de matériel végétal de multiplication peuvent être contraints par les cantons à respecter un intervalle de sécurité entre leurs cultures et les cultures avoisinantes du même genre, lorsque la sélection, la multiplication ou la protection des plantes l'exigent.

² Les bénéficiaires de cette mesure sont tenus d'indemniser équitablement les cultivateurs dont l'activité est restreinte. En cas de litige, le canton fixe le montant de l'indemnité.

Art. 73c

G. Statistique
de com-
mercialisation

Le Conseil fédéral peut astreindre les producteurs de matières auxiliaires et les commerçants à déclarer les quantités de matières auxiliaires mises en circulation en Suisse.

Art. 74

H. Renseigne-
ment

¹ Quiconque met en circulation des matières auxiliaires de l'agriculture est tenu de renseigner les acquéreurs sur leurs caractéristiques et sur leurs possibilités d'utilisation.

² Les services fédéraux compétents sont habilités à renseigner le public sur les caractéristiques et les possibilités d'utilisation des matières auxiliaires de l'agriculture.

Art. 75

I. Libre accès et
obligation
d'informer

Quiconque produit, conditionne ou met en circulation des matières auxiliaires de l'agriculture doit accorder libre accès aux services chargés du contrôle et leur donner toute information nécessaire.

Art. 76

K. Mesures de
contrôle

¹ Le Conseil fédéral définit les mesures de contrôle.

² Afin d'harmoniser leur mise en œuvre, le Conseil fédéral peut déléguer l'exécution de certaines mesures de contrôle aux cantons.

Art. 107

A. Voies de
droit

¹ Un recours peut être formé auprès de la Commission de recours du DFEP contre les décisions des offices fédéraux et des départements ainsi que les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution. Font exception les décisions cantonales portant sur les améliorations structurelles et l'aide aux exploitations.

² L'office fédéral compétent a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par la législation fédérale et par les législations cantonales contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

³ Les autorités cantonales notifient leur décision immédiatement et gratuitement à l'office fédéral qui a qualité pour recourir.

Art. 111, phrase introductive

Sera puni d'une amende de 40 000 francs au plus s'il ne s'agit pas d'une infraction plus grave:

...

Art. 112, 1^{er} al., sixième à neuvième paragraphes

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 50 000 francs au plus s'il ne s'agit pas d'une infraction plus grave:

...

celui qui, intentionnellement, produit, importe ou met en circulation sans homologation les matières auxiliaires de l'agriculture soumises à homologation (art. 72);

celui qui, intentionnellement, enfreint les instructions relatives à l'utilisation de matières auxiliaires de l'agriculture (art. 71);

celui qui, intentionnellement, importe ou met en circulation du matériel de multiplication végétal d'une variété ne figurant dans aucun catalogue de variétés;

celui qui, intentionnellement, n'observe pas les intervalles de sécurité prévus à l'article 73b;

Art. 120, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral peut autoriser ces entreprises, ces groupements professionnels et ces organismes à percevoir des émoluments appropriés au titre de leur activité. Le tarif de ces émoluments doit être approuvé par le Département fédéral de l'économie publique.

II

Modification du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 14 décembre 1979¹⁾ instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles est modifiée comme suit:

Art. 10 Voies de droit

¹ Un recours peut être formé auprès de la Commission de recours du DFEP contre les décisions cantonales de dernière instance. Cette dernière statue en

¹⁾ RS 910.2

dernier ressort si le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable.

² L'office fédéral compétent a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par la législation fédérale et par les législations cantonales contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

³ Les autorités cantonales notifient leur décision immédiatement et gratuitement à l'office fédéral qui a qualité pour recourir.

2. La loi fédérale du 20 mars 1959¹⁾ sur l'approvisionnement du pays en blé est modifiée comme suit:

Art. 59, 4^e al.

⁴ L'Office fédéral de l'agriculture a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par la législation fédérale et par les législations cantonales contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution. Les autorités cantonales notifient leur décision immédiatement et gratuitement à l'Office fédéral de l'agriculture.

3. La loi fédérale du 28 juin 1974²⁾ instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines est modifiée comme suit:

Art. 2^{bis} Voies de droit

¹ Un recours peut être formé auprès de la Commission de recours du DFEP contre les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture et les décisions cantonales de dernière instance. Cette commission statue en dernier ressort si le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable.

² L'office fédéral compétent a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par la législation fédérale et par les législations cantonales contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

³ Les autorités cantonales notifient leur décision immédiatement et gratuitement à l'office fédéral qui a qualité pour recourir.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ RS 916.111.0

²⁾ RS 916.313

Partie IV: Arrêté fédéral concernant l'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux

Condensé

Il est proposé d'approuver la Convention internationale sur la protection des végétaux (CIPV). La CIPV définit les règles internationales relatives aux mesures de protection contre l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles pour les plantes. Les accords du GATT ont reconnu à la CIPV la compétence de fixer les principes fondamentaux régissant ce secteur de la protection des plantes. En ratifiant cette convention, la Suisse peut participer de plein droit à l'élaboration de ces normes.

1 Partie générale

11 Point de la situation

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) a été signée en 1951. Elle reflète la volonté de trouver à l'échelle mondiale une solution commune aux problèmes phytosanitaires apparus dans l'après-guerre en raison de l'augmentation du commerce international et intercontinental de matériels végétaux.

Après avoir participé à son élaboration, la Suisse a signé la Convention avant même son entrée en vigueur, mais ne l'a jamais ratifiée. Cela n'a pas empêché notre pays de prendre part activement aux travaux de révision dont la Convention a fait l'objet en 1976 dans le cadre d'une consultation gouvernementale. La CIPV a été complétée en 1979 à la suite d'une recommandation du Comité de l'agriculture de la FAO. Le nouveau texte, adopté par la Conférence de la FAO au cours de la même année, est entré en vigueur le 4 avril 1991, deux tiers des Etats membres l'ayant ratifié.

La principale raison pour laquelle notre pays se doit de ratifier la CIPV est liée aux accords du GATT (Cycle d'Uruguay), notamment au volet sanitaire et phytosanitaire qu'ils comportent (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires). Ce dernier prévoit en effet que des mesures phytosanitaires peuvent être prises, à condition d'être fondées sur des normes reconnues au plan international et sur des critères scientifiques établis par la FAO ou par les organisations régionales de protection des végétaux instituées en vertu de la CIPV. Or, seule une adhésion officielle de la Suisse à la Convention nous garantit la possibilité de participer à l'élaboration des normes et critères en question.

Le projet d'approbation de la Convention internationale pour la protection des végétaux a été accueilli favorablement par les milieux intéressés, et cela pour plusieurs raisons. La Suisse aurait la possibilité de participer à l'élaboration des normes internationales et des critères scientifiques que les membres de l'OMC seront appelés à appliquer dans le domaine de la protection des végétaux. Par ailleurs, les producteurs de matériels végétaux auraient plus facilement accès aux marchés d'exportation, et la Suisse pourrait se prémunir contre l'arrivée de produits de qualité insuffisante sur ses marchés.

2 Partie spéciale

21 Condensé

La CIPV a pour objectif d'empêcher l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles aux plantes et aux produits végétaux et de promouvoir l'adoption de mesures à cet effet. Elle s'applique essentiellement aux organismes dits de quarantaine, aisément véhiculés lors des échanges internationaux des plantes et des produits végétaux qu'ils contaminent. Afin de limiter les entraves à la libre circulation des biens et des personnes, la Convention prévoit d'alléger les procédures administratives et les procédures de contrôle aux douanes (documents d'accompagnement au format normalisé, certificats phytosanitaires délivrés par le service phytosanitaire officiel du pays exportateur et reconnu par le service homologue du pays importateur).

Une démarche concrète de la Convention a aussi été de subdiviser le monde en différentes régions définies en fonction de leur flore et de leur faune, chaque région exigeant une protection particulière. Ces facteurs étant pris en compte, les régions ont donc été définies en fonction de critères non seulement géopolitiques, mais aussi écologiques. Ainsi, la Suisse appartient à la région comprenant, outre les pays d'Europe, les pays non européens du bassin méditerranéen, soit les pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. D'où la désignation «Organisation européenne et méditerranéenne de protection des plantes» (OEPP) de l'organisation qui s'occupe dans cette région des activités découlant de la Convention.

Pour donner aux parties contractantes les moyens de prendre les mesures de prévention et de lutte contre les risques d'introduction et de propagation et d'organismes nuisibles sur leur territoire, la Convention leur demande de mettre en place une organisation officielle de protection des végétaux sur le plan national. Chargée de prendre les mesures nécessaires à l'intérieur du pays, celle-ci doit aussi contribuer à la création d'une organisation régionale et participer à ses activités.

22 Relation avec d'autres dispositions légales

Le rapport entre la CIPV et les accords conclus dans le cadre du Cycle d'Uruguay a été évoqué au chiffre 11 ci-dessus. L'adhésion à la Convention n'entraîne pas de modification de notre droit.

23 Commentaire article par article

La Convention comprend un préambule faisant état de l'utilité d'une coopération à l'échelle internationale dans le domaine phytosanitaire. Par leur adhésion, les parties contractantes reconnaissent d'ailleurs le bien-fondé de cette coopération. Les 15 articles de la CIPV sont passés en revue ci-après.

Les *articles I et II* définissent l'objet et le champ d'application de la Convention ainsi que les obligations des parties contractantes.

Comme la Convention fixe des principes généraux, l'*article III* prévoit la possibilité de conclure des accords complémentaires dans des situations particulières ou lorsque les circonstances le suggèrent.

En vertu de l'*article IV*, les parties contractantes s'engagent à mettre sur pied, dans la limite de leurs possibilités, un organisme officiel de protection des végétaux à l'échelon national et de le doter des moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. Ces tâches comprennent notamment l'inspection de cultures, de plantes et de matériel végétal dans le commerce ou en cours de transport, le traitement antiparasitaire de matériel végétal destiné à l'exportation, la délivrance de certificats phytosanitaires répondant aux exigences en vigueur dans le pays destinataire. Il incombe en outre à cet organisme officiel d'informer les producteurs, en se fondant sur les résultats de ses propres recherches et enquêtes, notamment sur la situation phytosanitaire du pays considéré et sur les mesures requises. L'organisme en question a également pour tâche d'entreprendre des travaux de recherche et, le cas échéant, de réaliser des enquêtes dans le domaine de la protection des végétaux.

L'*article V* énumère les prescriptions relatives au certificat phytosanitaire: prise en considération des exigences phytosanitaires du pays destinataire d'un envoi, niveau de compétence des agents habilités à délivrer un certificat, format du certificat et manière de le remplir.

L'*article VI* confère aux parties contractantes le droit de réglementer elles-mêmes les importations de matériels végétaux afin de prévenir l'introduction d'organismes nuisibles aux plantes et aux produits végétaux sur leur territoire. Les dispositions doivent répondre uniquement à des impératifs d'ordre phytosanitaire. Les mesures imposées vont de la simple déclaration, dans un certificat, de la situation phytosanitaire d'un envoi de matériel végétal, à l'interdiction

d'importer certains végétaux. Les prescriptions doivent être à la mesure des risques encourus par le pays importateur. Celui-ci est tenu de les publier et de les communiquer notamment à la FAO. Les parties contractantes s'engagent aussi à informer le ou les Etats concernés, lorsqu'un envoi ne remplissant pas les exigences phytosanitaires est refusé. L'article VI comporte par ailleurs de nombreuses indications relatives à la forme et au contenu des réglementations sur l'importation de végétaux.

L'article VII traite de la collaboration internationale concernant, d'une part, la communication périodique de renseignements relatifs à l'évolution de la situation phytosanitaire sur le territoire des parties contractantes - en particulier lorsque la présence d'un organisme nuisible est constatée pour la première fois - et, d'autre part, la participation à des campagnes de lutte destinées, par exemple, à éradiquer les organismes nuisibles ou à en contenir la propagation si la situation l'exige. C'est le cas, notamment, lorsque les organismes visés constituent une menace grave pour les cultures ou les récoltes de plusieurs pays. La mise en oeuvre d'actions de lutte multinationales (comme celle menée contre le criquet-pèlerin en Afrique et au Moyen-Orient, par exemple) incombe à des organisations régionales, dont la constitution est prévue à l'article VIII.

L'article VIII décrit le rôle des organisations régionales de protection des végétaux (ORPV). Ces dernières sont instituées pour promouvoir et coordonner les activités découlant de la Convention. Les parties contractantes s'engagent à participer à la mise sur pied de ces organisation dans leur région. Ainsi, la Suisse a collaboré à la création de l'OEPP.

Les articles IX à XV concernent l'application de la Convention, c'est-à-dire le règlement des différends, la substitution de la Convention à des accords antérieurs - Convention phylloxérique de 1881 et Convention internationale sur la protection des végétaux de 1929 - , les conditions d'application territoriales, d'approbation, d'amendement, d'entrée en vigueur et de dénonciation de la Convention. La FAO est dépositaire de la Convention et chargée de veiller à l'application de ses dispositions.

Les dispositions de la CIPV sont appliquées dans bon nombre d'Etats contractants. Le modèle de certificat phytosanitaire proposé dans l'annexe de la Convention a été repris par une grande majorité des pays concernés par le commerce international de plantes et de produits végétaux, dont la Suisse. Elle l'a reproduit en tant que norme exigée pour le trafic international dans l'annexe de l'ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1962 sur la protection des plantes.

3 Conséquences de la ratification de la CIPV

La ratification de la CIPV n'a guère de conséquences pour notre pays, car nous en appliquons déjà dans les faits les dispositions. Il s'agit donc d'une formalité.

En effet, la ratification de la Convention n'apportera aucun changement à l'organisation du système de protection des végétaux en Suisse, ni à la pratique observée en la matière. Les obligations auxquelles les parties contractantes doivent souscrire sont pratiquement toutes remplies en ce qui concerne notre pays. Mais il faudra assurer des travaux de secrétariat supplémentaires pour informer régulièrement les parties contractantes et la FAO, en particulier sur les nouvelles mesures phytosanitaires prises dans notre pays.

Nous améliorerons notre pratique en la matière en exposant plus clairement les motifs qui nous amènent à introduire de nouvelles mesures. Cette amélioration ne sera pas le fait de la Convention, mais sera une conséquence de l'Accord du GATT sur l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires et, dans une certaine mesure, de l'adaptation du droit suisse à la législation européenne. Rappelons que les articles VI et XI de la Convention laissent suffisamment de liberté aux parties contractantes pour leur permettre de prendre les dispositions phytosanitaires qui conviennent à leurs conditions propres.

En définitive, seules les conséquences d'une non-ratification sont de nature à susciter des craintes, car nous risquons, en pareil cas, de ne plus pouvoir participer à l'élaboration des normes phytosanitaires internationales et des critères scientifiques qui serviront de références dans le cadre de la future Organisation mondiale du commerce (OMC).

4 Bases juridiques

L'article 8 de la constitution forme la base constitutionnelle de l'arrêté fédéral proposé. La compétence de l'Assemblée fédérale procède de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. L'approbation de la CIPV n'implique ni l'adhésion à une organisation internationale, ni une uniformisation multilatérale du droit. Le projet d'arrêté fédéral soumis à l'approbation des Chambres fédérales n'est par conséquent pas sujet au référendum facultatif visé à l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution.

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale pour la protection des végétaux

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:*

Article premier

¹ La Convention internationale pour la protection des végétaux du 6 décembre 1951, révisée à Rome le 28 novembre 1979, est adoptée.

² Le Conseil fédéral est habilité à ratifier la Convention.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

N37867

¹⁾ FF 1995 IV 621

Convention internationale pour la protection des végétaux

Préambule

Les parties contractantes, reconnaissant l'utilité d'une coopération internationale en matière de lutte contre les ennemis des végétaux et produits végétaux et contre leur diffusion et spécialement leur introduction au-delà des frontières nationales, désireuses d'assurer une étroite coordination des mesures visant à ces fins, sont convenues de ce qui suit:

Article I Objet et obligations

(1) En vue d'assurer une action commune et efficace contre la diffusion et l'introduction des ennemis des végétaux et produits végétaux, et en vue de promouvoir l'adoption de mesures à cet effet, les parties contractantes s'engagent à prendre les mesures législatives, techniques et réglementaires spécifiées dans la présente Convention et dans les accords complémentaires adoptés par les parties contractantes en vertu de l'article III.

(2) Chaque partie contractante s'engage à veiller, sur son territoire, à l'application des mesures prescrites par la présente Convention.

Article II Champ d'application

(1) Dans la présente Convention, le terme «végétaux» désigne les plantes vivantes et parties de plantes vivantes, y compris les semences, dont les parties contractantes jugent nécessaire de contrôler l'importation en vertu de l'article VI de la présente Convention ou de certifier l'état phytosanitaire en vertu de l'article IV, paragraphe 1, alinéa (a), sous-alinéa (iv), et de l'article V de la présente Convention; le terme «produits végétaux» désigne les produits non manufacturés d'origine végétale (y compris les semences non visées par la définition du terme «végétaux»), ainsi que les produits manufacturés qui, étant donné leur nature ou celle de leur transformation, peuvent constituer un risque de diffusion des ennemis des végétaux et produits végétaux.

(2) Aux fins de la présente Convention, le terme «ennemis» désigne toute forme de vie végétale ou animale, ainsi que tout agent pathogène, nuisible ou potentiellement nuisible aux végétaux ou aux produits végétaux, et l'expression «ennemis visés par la réglementation phytosanitaire» désigne un ennemi qui a une importance potentielle pour l'économie nationale du pays exposé et qui n'est pas encore présent dans ce pays, ou bien qui s'y trouve déjà mais qui n'est pas largement diffusé et qui est activement combattu.

(3) Selon les nécessités, les dispositions de la présente Convention peuvent également s'appliquer, si les parties contractantes le jugent utile, aux entrepôts, moyens de transport, conteneurs et autres objets ou matériels de toute nature susceptibles d'abriter ou de diffuser des ennemis des végétaux et produits végétaux, en particulier à ceux qui interviennent dans le transport international.

(4) La présente Convention s'applique surtout aux ennemis des végétaux visés par la réglementation phytosanitaire qui sont véhiculés par les échanges internationaux.

(5) Les définitions données dans cet article étant limitées à l'application de la présente Convention, elles sont réputées ne pas affecter les définitions données dans les lois ou règlements des parties contractantes.

Article III Accords complémentaires

(1) Des accords complémentaires applicables à des régions particulières, à des ennemis déterminés, à des végétaux et produits végétaux spécifiés ou à certains modes de transport international des végétaux et produits végétaux, ou des accords complémentaires tendant d'une autre manière à l'application des dispositions de la présente convention, peuvent être élaborés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (désignée ci-après sous la dénomination de «FAO»), soit sur recommandation d'une partie contractante, soit de sa propre initiative, afin de résoudre, en matière de protection des végétaux, des problèmes spéciaux réclamant une attention ou des solutions particulières.

(2) Tout accord complémentaire de cette nature entrera en vigueur, pour chaque partie contractante, après avoir été accepté conformément aux dispositions de l'Acte constitutif de la FAO et du Règlement général de l'Organisation.

Article IV Organisation nationale de la protection des végétaux

(1) Chaque partie contractante s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place, dans le plus bref délai, et dans la mesure de ses possibilités:

- a) une organisation officielle de la protection des végétaux, principalement chargée:
 - i) de l'inspection des végétaux sur pied, des terres cultivées (y compris les champs, les plantations, les pépinières et les serres) et des végétaux et produits végétaux emmagasinés ou en cours de transport, en vue particulièrement de signaler l'existence, l'apparition et la propagation des ennemis des végétaux et de lutter contre ces ennemis;
 - ii) de l'inspection des envois de végétaux et produits végétaux faisant l'objet d'échanges internationaux et, selon les nécessités, de l'inspection d'autres articles ou produits transportés faisant l'objet d'échanges internationaux dans des conditions telles qu'ils peuvent être occasionnellement les véhicules d'ennemis des végétaux et produits végétaux, de l'inspection et de la surveillance des installations d'emmagasi-

- nage et des moyens de transport de tout ordre intervenant dans les échanges internationaux, qu'il s'agisse de végétaux et produits végétaux ou d'autres produits, en vue particulièrement d'empêcher la propagation des ennemis des végétaux et produits végétaux au-delà des frontières nationales;
- iii) de la désinfection ou de la désinfection des envois de végétaux et produits végétaux faisant l'objet d'échanges internationaux, ainsi que des conteneurs (y compris les matériaux d'emballage ou matériels de toute nature accompagnant les végétaux et produits végétaux), des installations d'emménagement et moyens de transport de tout ordre qui sont utilisés;
 - iv) de la délivrance de certificats concernant l'état phytosanitaire et la provenance des envois de végétaux et produits végétaux (désignés ci-après sous la dénomination de «certificats phytosanitaires»);
- b) la diffusion, sur le plan national, de renseignements sur les ennemis des végétaux et produits végétaux et les moyens de prévention et de lutte;
 - c) la recherche et l'enquête dans le domaine de la protection des végétaux.

(2) Chaque partie contractante présentera au Directeur général de la FAO un rapport décrivant le champ d'activité de son organisation nationale pour la protection des végétaux et les modifications qui sont apportées à cette organisation; le Directeur général de la FAO communiquera ce rapport à toutes les parties contractantes.

Article V Certificats phytosanitaires

(1) Chaque partie contractante prendra les dispositions nécessaires pour délivrer des certificats phytosanitaires conformes tant à la réglementation sur la protection des végétaux en vigueur chez les autres parties contractantes qu'aux prescriptions suivantes:

- a) L'inspection des envois et la délivrance des certificats phytosanitaires ne pourront être confiées qu'à des agents techniquement compétents et dûment autorisés ou à des personnes placées sous leur autorité directe. Ce personnel devra disposer des connaissances et des renseignements nécessaires et exercer ses fonctions dans des conditions telles que les autorités des pays importateurs puissent accepter les certificats comme des documents dignes de foi.
- b) Les certificats pour l'exportation ou la réexportation des végétaux et produits végétaux devront être libellés conformément aux modèles reproduits en annexe à la présente Convention.
- c) Les corrections ou suppressions non certifiées invalideront les certificats.

(2) Chaque partie contractante s'engage à ne pas exiger, pour accompagner les envois de végétaux ou produits végétaux importés dans son territoire, des certificats phytosanitaires non conformes aux modèles reproduits en annexe à la présente Convention. Toutes déclarations supplémentaires exigées seront réduites au minimum.

Article VI Dispositions concernant les importations

(1) Chaque partie contractante a tout autorité pour réglementer l'importation des végétaux et des produits végétaux, afin de lutter contre l'introduction de leurs ennemis sur son territoire et, dans ce but, elle peut:

- a) imposer des restrictions ou des conditions à l'importation des végétaux ou produits végétaux;
- b) interdire l'importation de certains végétaux ou produits végétaux ou de certains lots de végétaux ou produits végétaux;
- c) inspecter ou mettre en quarantaine des envois déterminés de végétaux ou produits végétaux;
- d) procéder à la désinfection, à la désinfestation ou à la destruction, ou interdire l'entrée, des envois de végétaux ou de produits végétaux qui ne remplissent pas les conditions visées à l'alinéa (a) ou (b) du présent paragraphe, ou exiger leur désinfection, leur désinfestation, leur destruction ou leur évacuation du pays;
- e) spécifier les ennemis frappés d'interdiction ou de restriction à l'importation parce qu'ils présentent une importance économique potentielle pour le pays intéressé.

(2) Afin d'entraver le moins possible le commerce international, chaque partie contractante s'engage à exercer la surveillance visée au paragraphe 1 du présent article, en se conformant aux dispositions suivantes:

- a) Les parties contractantes ne doivent prendre, en vertu de leur réglementation sur la protection des végétaux, aucune des mesures mentionnées au paragraphe 1 du présent article, à moins que celles-ci répondent à des nécessités d'ordre phytosanitaire.
- b) Toute partie contractante qui impose des restrictions ou des conditions à l'importation des végétaux et produits végétaux dans son territoire doit publier lesdites restrictions ou conditions et les communiquer immédiatement à la FAO, à toute organisation régionale de la protection des végétaux à laquelle la partie contractante pourrait appartenir et à toutes les autres parties contractantes directement intéressées.
- c) Toute partie contractante qui interdit, conformément à sa réglementation sur la protection des végétaux, l'importation de végétaux ou produits végétaux doit publier sa décision motivée et en informer immédiatement la FAO, toute organisation régionale de la protection des végétaux à laquelle la partie contractante pourrait appartenir et toutes les autres parties contractantes directement intéressées.
- d) Toute partie contractante qui limite les points d'entrée pour l'importation de certains végétaux ou produits végétaux doit choisir lesdits points de manière à ne pas entraver sans nécessité le commerce international. La partie contractante doit publier une liste de ces derniers et la communiquer à la FAO, à toute organisation régionale de la protection des végétaux à laquelle la partie contractante pourrait appartenir et à toutes les autres parties contractantes directement intéressées. Toute restriction de cet ordre ne sera

autorisée que si les végétaux ou produits végétaux en cause doivent être accompagnés de certificats phytosanitaires ou soumis à une inspection ou à un traitement.

- e) L'inspection, par l'organisation de protection des végétaux d'une partie contractante, des envois de végétaux ou produits végétaux destinés à l'importation doit s'effectuer dans le plus bref délai possible, en tenant dûment compte de la nature périssable de ces végétaux ou produits végétaux. Si un envoi commercial ou certifié de végétaux ou produits végétaux est reconnu non conforme aux exigences de la législation phytosanitaire du pays importateur, l'organisation de la protection des végétaux du pays importateur doit veiller à ce que l'organisation de la protection des végétaux du pays exportateur en soit dûment informée. Si l'envoi est détruit en totalité ou en partie, un procès-verbal officiel doit être transmis sans délai à l'organisation de la protection des végétaux du pays exportateur.
- f) Les parties contractantes doivent faire en sorte de réduire au minimum, dans la mesure où leur propre production ne s'en trouve pas menacée, leurs exigences en matière de certification, surtout lorsqu'il s'agit de végétaux ou produits végétaux non destinés à la plantation, tels que les céréales, fruits, légumes et fleurs coupées.
- g) Les parties contractantes peuvent prendre des dispositions pour importer, aux fins de la recherche scientifique ou à des fins éducatives, des végétaux et produits végétaux et des spécimens de leurs ennemis, en s'entourant des précautions nécessaires. Les précautions nécessaires doivent aussi être prises pour introduire des agents de lutte biologique et des organismes réputés bénéfiques.

(3) Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au transit à travers le territoire des parties contractantes, à moins que ces mesures ne soient nécessaires à la protection de leurs propres végétaux.

(4) La FAO communiquera à intervalles fréquents à toutes les parties contractantes et aux organisations régionales de la protection des végétaux les informations qu'elle aura reçues (en application des paragraphes 2 (b), 2 (c) et (d) du présent article) sur les restrictions, conditions et interdictions à l'importation.

Article VII Collaboration internationale

Les parties contractantes collaborent dans toute la mesure possible à la réalisation des objectifs de la présente convention, notamment de la manière suivante:

- a) Chaque partie contractante s'engage à collaborer avec la FAO à la mise en place d'un service mondial de renseignements sur les ennemis des végétaux, en utilisant pleinement les possibilités et les services offerts à cet effet par les organisations existantes, et, dès sa mise en place, à fournir périodiquement à la FAO les renseignements ci-après pour qu'elle les distribue aux parties contractantes:
 - i) des rapports concernant l'existence, l'apparition et la propagation sur son territoire des ennemis des végétaux ou produits végétaux qui sont

- importants du point de vue économique et qui peuvent présenter un danger immédiat ou potentiel;
 - ii) des informations sur les méthodes de lutte qui se sont révélées efficaces contre les ennemis des végétaux et produits végétaux.
- b) Chaque partie contractante s'engage, dans toute la mesure possible, à participer à toute campagne spéciale contre certains ennemis destructeurs qui peuvent menacer sérieusement les récoltes et dont la gravité exige une action internationale.

Article VIII Organisations régionales de protection des végétaux

- (1) Les parties contractantes s'engagent à collaborer pour établir, dans les régions appropriées, des organisations régionales pour la protection des végétaux.
- (2) Ces organisations exerceront un rôle coordonnateur dans les régions de leur compétence, prendront part à différentes activités pour atteindre les objectifs de la présente Convention et, le cas échéant, rassembleront et diffuseront des informations.

Article IX Règlement des différends

- (1) En cas de contestation sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, ou bien lorsqu'une partie contractante considère qu'une action entreprise par une autre partie contractante est incompatible avec les obligations qu'imposent à cette dernière les articles V et VI de la présente Convention, particulièrement en ce qui concerne les motifs d'une interdiction ou d'une restriction à l'importation de végétaux ou de produits végétaux provenant de son territoire, le ou les gouvernements intéressés peuvent demander au Directeur général de la FAO de désigner un comité chargé d'examiner le différend.
- (2) Le Directeur général de la FAO, en consultation avec les gouvernements intéressés, désignera alors un comité d'experts, qui comprendra des représentants desdits gouvernements. Ce comité examinera le différend en tenant compte de tous les documents et éléments probatoires utiles présentés par les gouvernements intéressés. Le comité soumettra un rapport au Directeur général de la FAO, qui le communiquera aux gouvernements intéressés et aux gouvernements des autres parties contractantes.
- (3) Tout en ne reconnaissant pas aux recommandations de ce comité un caractère obligatoire, les parties contractantes conviennent de les prendre comme base de tout nouvel examen, par les gouvernements intéressés, de la question qui est à l'origine du différend.
- (4) Les gouvernements intéressés supporteront une part égale des frais de la mission confiée aux experts.

Article X Substitution aux accords antérieurs

La présente Convention met fin et se substitue, dans les relations entre les parties contractantes, à la Convention internationale phylloxérique du 3 novembre 1881, à la Convention additionnelle de Berne du 15 avril 1889 et à la Convention internationale de Rome du 16 avril 1929 sur la protection des végétaux.

Article XI Application territoriale

(1) Tout Etat peut, à la date de la ratification ou de l'adhésion, ou à tout moment après cette date, communiquer au Directeur général de la FAO une déclaration indiquant que la présente Convention est applicable à tout ou partie des territoires dont il assure la représentation sur le plan international. Cette décision prendra effet 30 jours après réception par le Directeur général de la déclaration portant désignation desdits territoires.

(2) Tout Etat qui a transmis au Directeur général de la FAO une déclaration, conformément au paragraphe 1 du présent article, peut à tout moment communiquer une nouvelle déclaration modifiant la portée d'une déclaration précédente, ou mettant fin à l'application des dispositions de la présente Convention dans n'importe quel territoire. Cette déclaration prendra effet 30 jours après la date de sa réception par le Directeur général.

(3) Le Directeur général de la FAO informera tous les Etats signataires ou adhérents des déclarations qu'il aura reçues par application du présent article.

Article XII Ratification et adhésion

(1) La présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats jusqu'au 1^{er} mai 1952, et sera ratifiée le plus tôt possible. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Directeur général de la FAO qui avisera chaque Etat signataire de la date de ce dépôt.

(2) Les Etats qui n'ont pas signé la présente Convention seront admis à y adhérer dès qu'elle sera entrée en vigueur conformément à l'article XIV. L'adhésion s'effectuera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Directeur général de la FAO, qui en avisera chacun des Etats signataires et adhérents.

Article XIII Amendement

(1) Toute proposition d'amendement à la présente Convention introduite par une partie contractante doit être communiquée au Directeur général de la FAO.

(2) Toute proposition d'amendement introduite par une partie contractante et reçue par le Directeur général de la FAO doit être soumise pour approbation à la Conférence de la FAO, réunie en session ordinaire ou spéciale. Si l'amendement implique d'importantes modifications d'ordre technique ou impose de nouvelles obligations aux parties contractantes, il sera étudié par un comité consultatif d'experts convoqué par la FAO avant la Conférence.

(3) Toute proposition d'amendement sera notifiée aux parties contractantes par le Directeur général de la FAO, au plus tard à la date de l'envoi de l'ordre du jour de la session de la Conférence où doit être examinée cette proposition.

(4) Toute proposition d'amendement doit être adoptée par la Conférence de la FAO et prend effet à compter du trentième jour qui suit son acceptation par les deux tiers des parties contractantes. Toutefois, les amendements qui impliquent de nouvelles obligations à la charge des parties contractantes ne prennent effet, vis-à-vis de chaque partie contractante, qu'après avoir été acceptés par elle et à compter du trentième jour qui suit cette acceptation.

(5) Les instruments d'acceptation des amendements qui impliquent de nouvelles obligations doivent être déposés auprès du Directeur général de la FAO, qui informera toutes les parties contractantes de la réception desdits instruments et de l'entrée en vigueur desdits amendements.

Article XIV Entrée en vigueur

La présente Convention entrera en vigueur entre les parties lorsque trois Etats signataires l'auront ratifiée. Elle entrera en vigueur pour les Etats à la date du dépôt de leur instrument de ratification ou d'adhésion.

Article XV Dénonciations

(1) Chacune des parties contractantes peut à tout moment faire savoir qu'elle dénonce la présente Convention par notification adressée au Directeur général de la FAO. Le Directeur général de la FAO en informera immédiatement tous les Etat signataires ou adhérents.

(2) La dénonciation ne produira ses effets qu'un an après la date de réception de la notification par le Directeur général de la FAO.

N37867

Modèle de certificat phytosanitaire

Organisation de la protection des végétaux

N° _____

de: _____

A: Organisation(s) de la protection des végétaux

de _____

Description de l'envoi

Nom et adresse de l'expéditeur _____

Nom et adresse déclarés du destinataire _____

Nombre et nature des colis _____

Marques des colis _____

Lieu d'origine _____

Moyen de transport déclaré _____

Point d'entrée déclaré _____

Nom du produit et quantité déclarée _____

Nom botanique des plantes _____

Il est certifié que les végétaux ou produits végétaux décrits ci-dessus ont été inspectés suivant des procédures adaptées et estimés indemnes d'ennemis visés par la réglementation phytosanitaire et pratiquement indemnes d'autres ennemis dangereux, et qu'ils sont jugés conformes à la réglementation phytosanitaire en vigueur dans le pays importateur.

Traitement de désinfection et/ou de désinfection

Date _____ Traitement _____

Produit chimique (matière active) _____

Durée et température _____

Concentration _____

Renseignements complémentaires _____

Déclaration supplémentaire _____

Lieu de délivrance _____ Nom du fonctionnaire autorisé _____

Cachet de l'organisation _____ Date _____

Signature _____

Le présent certificat n'entraîne aucune responsabilité financière pour _____ (nom de l'organisation de la protection des végétaux), ni pour aucun de ses agents ou représentants *).

*1) Clause facultative.

Modèle de certificat phytosanitaire pour la réexportation

Organisation de la protection des végétaux N° _____
 de: _____ (le pays de réexportation)
 A: Organisation(s) de la protection des végétaux
 de _____ (le ou les pays de réexportation)

Description de l'envoi

Nom et adresse de l'expéditeur _____
 Nom et adresse déclarés du destinataire _____
 Nombre et nature des colis _____
 Marques des colis _____
 Lieu d'origine _____
 Moyen de transport déclaré _____
 Point d'entrée déclaré _____
 Nom du produit et quantité déclarée _____
 Nom botanique des plantes _____

Il est certifié que les végétaux ou produits végétaux décrits ci-dessus ont été importés en _____ (pays de réexportation) en provenance de _____ (pays d'origine) et ont fait l'objet du Certificat phytosanitaire N° _____ dont l'originale *) ☐ la copie authentifiée ☐ est annexé(e) au présent certificat. Qu'ils sont emballés *) ☐ remballés ☐ dans les emballages initiaux *) ☐ dans de nouveaux emballages ☐ Que d'après le Certificat phytosanitaire original *) ☐ et une inspection supplémentaire ☐ l'envoi est estimé conforme à la réglementation phytosanitaire en vigueur dans le pays importateur, et qu'au cours de l'emménagement en _____ (pays de réexportation) il n'a pas été exposé au risque d'infestation ou d'infection.

*) Mettre une croix dans la case ☐ appropriée.

Traitement de désinfestation et/ou de désinfection

Date _____ Traitement _____
 Produit chimique (matière active) _____
 Durée et température _____
 Concentration _____
 Renseignements complémentaires _____
 Déclaration supplémentaire _____
 Lieu de délivrance _____ Nom du fonctionnaire autorisé _____
 Cachet de l'organisation _____ Date _____
 Signature _____

Le présent certificat n'entraîne aucune responsabilité financière pour _____ (nom de l'organisation de la protection des végétaux), ni pour aucun de ses agents ou représentants **).

**) Clause facultative.

Partie V: Contrôle du commerce des vins: complément à l'arrêté sur la viticulture

Condensé

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, nous perdons la base légale relative à la réglementation et au contrôle du commerce des vins. C'est pourquoi nous proposons d'intégrer une nouvelle base légale dans l'arrêté fédéral sur la viticulture.

Les contrôles visent à assurer l'application correcte des dispositions de l'arrêté fédéral sur la viticulture relatives à la politique économique. Ils garantissent la qualité et le respect des règles de loyauté en matière de commerce et de concurrence. Ces contrôles sont avant tout institués pour protéger les intérêts du consommateur.

Comme elle concerne la politique économique, la nouvelle base légale devra être introduite dans l'arrêté fédéral sur la viticulture.

1 Partie générale

11 Objectif

111 Réglementation nationale

Les bases légales fondant les appellations d'origine et les appellations d'origine contrôlées des vins ont été admises dans l'arrêté fédéral sur la viticulture du 19 juin 1992. L'adoption, en matière d'appellations, d'un nouveau droit lié à une limitation des quantités impose le maintien d'un contrôle rigoureux du commerce des vins

Le contrôle de ces appellations se fonde sur le contrôle officiel de la vendange. Ce contrôle, organisé et supervisé par les cantons, porte sur la qualité, sur la variété, sur la quantité et sur la provenance des apports de vendange.

Les cantons (chimistes cantonaux) vérifient par sondages que les vins répondent aux impératifs de la santé publique et de la protection contre la fraude. La Commission fédérale du commerce des vins (CFCV), fondée en 1945, contrôle en outre systématiquement les différentes étapes de transformation et de développement qui suivent la récolte. Elle recense les quantités encavées et assure le contrôle de la comptabilité des caves. La comptabilité et les pièces justificatives correspondantes doivent permettre de déterminer en tout temps la nature et la provenance du vin, les stocks en cave et l'emploi de la marchandise.

La CFCV veille également à ce que les dispositions relatives aux importations soient respectées, notamment en ce qui concerne les certificats d'origine et d'analyse et l'accord bilatéral conclu avec l'Italie, qui permet la mise en bouteille des vins DOCG en Suisse. Les conventions bilatérales de ce type pourraient à l'avenir se généraliser.

Ces contrôles ont pour objectif la protection des appellations et la mise en oeuvre des dispositions pertinentes. Garantissant le respect des règles de la loyauté dans le commerce et dans la concurrence, l'authenticité du produit et la qualité, ils sont avant tout conçus dans l'intérêt du consommateur.

Le commerce des vins est actuellement régi par deux ordonnances du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'intérieur consacrées spécifiquement à ce domaine (RS 817.421 et RS 817.421.1). Cependant, la base légale qui les fonde disparaît avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (LDA). Toutefois, la LDA n'a jamais donné d'assise légale suffisante aux activités de la CFCV: les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires en matière de santé et de tromperies ne couvrent pas vraiment la protection des appellations d'origine ni le contrôle de l'authenticité des produits. Les contrôles se chevauchent cependant en partie.

L'on ne saurait envisager une politique favorisant une viticulture de qualité sans un contrôle complet à tous les échelons de l'économie vinicole. Au niveau de la production, le contrôle officiel de la vendange permet d'y pourvoir, mais il faut développer le même système dans les secteurs situés en aval. Nous proposons donc d'introduire une nouvelle base légale dans l'arrêté sur la viticulture afin de maintenir le contrôle du commerce des vins dans le cadre actuel.

112 Contrôles

Les produits agricoles, notamment les produits viticoles, sont soumis à toute une série de contrôles, qui portent sur la production à proprement parler, la transformation et le commerce. Ces contrôles servent à garantir le respect des exigences concernant la santé (législation relative aux denrées alimentaires) et des dispositions fiscales (TVA, impôt sur l'alcool), ainsi que la protection contre les tromperies (appellations d'origine, marques, labels).

Il importe, à cet égard, de définir quels contrôles peuvent être regroupés afin que les synergies soient mises à profit, le but étant de maintenir les contrôles nécessaires tout en réduisant leur nombre au minimum afin de réaliser des économies. Un groupe de travail interdépartemental placé sous la direction du Département fédéral des finances a été chargé d'étudier toutes ces questions et d'élaborer des propositions.

Les pays étrangers, et avant tout ceux de l'Union européenne (UE), accordent une grande importance au contrôle du vin: ils le renforcent et le développent constamment. Ce contrôle concerne tant la production que le commerce et la mise en valeur du vin (mesures économiques). Il est actuellement régi par la directive 2048/89/CEE, qui sera remaniée dans le cadre de la réorganisation du marché commun du vin.

En Suisse, le contrôle du vin revêt une importance capitale pour les exportations; s'il est négligé, on peut s'attendre à de graves difficultés dans ce domaine.

Il faut savoir que les négociateurs sont très attentifs au contrôle du commerce du vin dans les pourparlers bilatéraux menés entre notre pays et l'Union européenne. L'UE propose notamment de conclure deux accords, l'un relatif à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques, l'autre relatif à l'assistance juridique mutuelle des organes de contrôle. Dans cette perspective, un contrôle du commerce des vins harmonisé s'impose en Suisse.

12 Résultats de la consultation

121 Remarques générales

Dans l'ensemble, les milieux consultés approuvent la modification. Ils préconisent le maintien de la Commission fédérale du commerce des vins (CFCV) et du régime du permis.

Le choix des termes «contrôle des vins» et «Commission fédérale des vins» (dans la version allemande) prête à confusion. En effet, certains ont souligné que le contrôle des vins proprement dit incombait aux autorités chargées de la santé publique et qu'il convenait par conséquent de limiter les contrôles au commerce par l'arrêté fédéral sur la viticulture. L'idée de transformer la CFCV en autorité de contrôle intégrée à l'administration fédérale est rejetée.

122 Réactions

122.1 Cantons

Sur les 25 cantons qui ont répondu, neuf (SZ, NW, OW, GL, FR, AI, AR, TG, JU) n'ont pas fait de remarques; les 16 autres ont approuvé la modification proposée.

Les cantons sont pour la plupart d'accord avec la modification de l'arrêté et avec le maintien de la CFCV, notamment en complément du contrôle officiel de la vendange. Ils précisent toutefois que les contrôles devront se limiter au commerce des vins, des produits contenant du vin et des jus de raisin.

Le canton de Vaud se demande s'il ne serait pas préférable d'inscrire la base légale dans la loi sur les denrées alimentaires, en faisant remarquer que les questions ayant trait aux contrôles en matière de santé et de fraude resteront du ressort des cantons. Il constate en outre que le contrôle des producteurs et des vignerons-encaveurs est du ressort des cantons. La Commission de contrôle ne devrait intervenir qu'en l'absence d'une surveillance cantonale. Le canton de Vaud estime par ailleurs qu'il faudrait définir les contrôles en fonction de la taille de l'exploitation, de la forme d'exploitation et de la manière dont les produits sont commercialisés (vin en bouteille ou en vrac). Toujours de l'avis du canton de Vaud, le régime du permis devrait être maintenu. Quant au canton de Lucerne, il se demande si le contrôle du commerce ne devrait pas incomber plutôt à la Confédération.

122.2 Partis

Cinq partis se sont prononcés. Deux partis (Parti démocrate-chrétien suisse et Parti socialiste suisse) ont renoncé à prendre position. Le Parti radical-démocratique suisse, l'Union démocratique du centre et le Parti libéral suisse approuvent la modification proposée. Le Parti libéral souhaite que le régime du permis soit maintenu (il note que le commerce des vins exige un minimum de connaissances) et préconise une simplification des contrôles. Ceux-ci devraient se limiter au strict nécessaire et être définis en fonction de la taille de l'entreprise, de la forme d'exploitation et de la manière dont les produits sont commercialisés (vin en bouteille ou en vrac).

122.3 Organisations

Vingt-trois organisations et groupements se sont prononcés sur le projet et l'ont approuvé. Ces organisations et groupements ont précisé toutefois qu'il fallait éviter les chevauchements avec la loi sur les denrées alimentaires et limiter les contrôles au commerce, comme le prévoit l'arrêté. Ils ont demandé aussi que les compétences soient clairement définies. Par ailleurs, ils ont critiqué le choix de quelques notions.

Onze organisations et groupements, dont toutes les organisations de l'économie vinicole (Union suisse des arts et métiers, UNIVIN, Société des encaveurs de vins suisses, Schweiz. Weinbauverein, Schweiz. Bio-Weinbau-Verein, Union suisse des paysans, Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande,

Vereinigung landw. Genossenschaftsverbände der Schweiz, Fédération romande des vigneron, Fédération suisse des négociants en vin), se prononcent pour le maintien du régime du permis. Ils estiment que le commerce des vins doit remplir certaines exigences minimales et qu'il convient de vérifier si celles-ci sont respectées; des licences sont d'ailleurs requises dans d'autres pays. Seule l'entreprise Denner salue la proposition de supprimer le système de permis.

Les groupements et organisations estiment que le contrôle du commerce des vins devrait continuer à s'effectuer sur une base privée. Ils s'opposent à l'idée de transformer la CFCV en une autorité de contrôle intégrée à l'administration fédérale.

La plupart des organisations et groupements acceptent également le principe des exemptions, mais certains (Coop et CFCV entre autres) exigent qu'un contrôle équivalent soit assuré ailleurs (dans les cantons p. ex.). Ils font remarquer qu'un seul contrôle des produits suffit généralement: les commerçants qui achètent et vendent du vin sans en importer pourraient notamment être exemptés des contrôles. La Fédération romande des consommatrices et Denner rejettent toute dérogation au contrôle obligatoire.

UNIVIN demande en outre un réexamen et, le cas échéant, une adaptation des dispositions relatives aux voies de droit et aux sanctions.

En ce qui concerne les remarques article par article, nous vous renvoyons au rapport sur les résultats de la consultation.

2 Commentaire du projet

21 Modification de l'arrêté sur la viticulture

Cette modification institue une nouvelle base légale permettant de contrôler les échelons de l'économie vinicole situés en aval de la viticulture. Le contrôle de la comptabilité et des caves est le principal instrument dont on dispose à cet effet. Il doit en principe porter sur l'ensemble du commerce des vins, soit la production et le commerce professionnels des vins, des moûts, des produits contenant du vin et des jus de raisin (produits de l'économie vinicole).

Même si les milieux intéressés se sont prononcés clairement pour le maintien du régime de permis lors de la consultation, nous proposons de le supprimer. Ce régime est contraire à la nouvelle loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC), qui est actuellement débattue au Parlement. Une déclaration obligatoire est prévue en lieu et place du permis. Avec les obligations imposées

au commerce des vins, cette déclaration permettra de maintenir un contrôle complet et efficace. Ces obligations, dont certaines sont difficiles à observer, seront assouplies ou des exceptions seront consenties si cette démarche est compatible avec les objectifs du contrôle.

Nous proposons de compléter les dispositions pénales afin que les obligations soient respectées malgré la suppression du régime du permis. Une amende pourra ainsi être infligée à celui qui ne s'acquitte pas des obligations principales, comme c'est le cas pour les autres infractions aux dispositions de l'arrêté sur la viticulture.

Une organisation indépendante de l'administration exercera l'activité de contrôle, comme l'ont fait jusqu'à présent la Commission fédérale du commerce des vins et sa direction. Le projet de modification offre également la possibilité de confier certaines tâches de contrôle à des organismes entièrement privés. Afin de couvrir les dépenses engagées pour couvrir les frais de contrôle, les instances compétentes continueront de percevoir des émoluments. Cette solution, qui permet d'éviter de recourir à des fonds publics, a fait ses preuves durant cinq décennies.

La nouvelle base légale permet de maintenir des contrôles aussi complets qu'actuellement. Les deux ordonnances en vigueur seront revues en fonction de la modification de la loi. Il faudra veiller à adopter une réglementation adaptée aux exigences actuelles et à l'évolution des besoins.

22 Commentaire article par article

L'article 23a, 1^{er} alinéa, prévoit que le commerce des vins est soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les dénominations visées aux articles 14 à 18 de l'arrêté sur la viticulture soient protégées. Il s'agit d'étendre les contrôles cantonaux en aval de la production.

Le 2^e alinéa définit la notion de «commerce des vins», ce commerce comprenant l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin ainsi que le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente.

L'article 23b régit l'ensemble des obligations liées au commerce des vins. Le 1^{er} alinéa énumère ainsi les obligations principales incombant aux personnes et entreprises faisant le commerce des vins.

La *lettre a* exige une inscription au registre du commerce, inscription qui garantit que lesdites personnes et entreprises sont effectivement l'objet d'un contrôle. La *lettre b* fixe l'obligation d'informer l'autorité de contrôle, obligation qui permet d'identifier les personnes et entreprises assujetties. Celles qui disposent, au moment de l'entrée en vigueur des présentes dispositions, d'un permis d'exercer le commerce des vins délivré en vertu du droit en vigueur, seront considérées comme inscrites. La *lettre c* fixe le principe selon lequel les intéressés doivent tenir une comptabilité sur le commerce des produits de l'économie vinicole. L'obligation de dresser chaque année un inventaire des stocks de vin et de notifier le volume de ventes réalisé en hectolitres est inscrite sous la *lettre d*. Ces données, de même que le contrôle de la vendange et la statistique du commerce extérieur, servent à établir les statistiques annuelles des stocks et de la consommation. Indispensables pour apprécier la situation sur le marché vinicole, ces statistiques revêtent aussi une grande importance pour les mesures de politique économique et pour les partenaires commerciaux. Grâce aux *lettres e et f*, les autorités compétentes ont la garantie de pouvoir mener sans entraves leurs activités de contrôle: elles ont accès aux dépôts et aux locaux commerciaux et sont autorisées à requérir les renseignements utiles, à effectuer les investigations qui s'imposent et à prélever les échantillons nécessaires.

Le 2^e alinéa habilite le Conseil fédéral à édicter des prescriptions complémentaires sur les obligations imposées au commerce des vins, notamment sur la forme exacte que doit prendre la comptabilité de cave.

Le 3^e alinéa lui offre la possibilité de prévoir des dérogations et des assouplissements, notamment pour les toutes petites entreprises qui écoulent leurs produits en vente directe (y compris les ventes aux hôteliers et restaurateurs) et celles qui font exclusivement le commerce de vins en bouteille ou qui vendent des produits à consommer sur place. Pour le commerce en bouteilles, le Conseil fédéral peut ainsi faire la différence entre les établissements qui importent et ceux qui commercialisent uniquement des produits indigènes. Enfin, ces dispositions doivent aussi profiter aux entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent (*let. a à c*).

L'article 23c charge le Conseil fédéral d'organiser les contrôles, d'en fixer la procédure et de désigner l'autorité compétente. Le Conseil fédéral peut confier certaines tâches de contrôle à des organisations privées (*1^{er} al.*). Le 2^e alinéa précise en outre que les services fédéraux et cantonaux fournissent sur demande toute information utile aux autorités de contrôle.

L'article 23d prévoit que les autorités de contrôle perçoivent des émoluments afin de couvrir les frais (*1^{er} al.*). En vertu du 2^e alinéa, le département édicte les dispositions concernant le calcul des émoluments, qui seront en principe fixés en fonction des dépenses.

Le complément apporté aux dispositions pénales à l'article 32, 2^e alinéa, lettre d, classe le manquement aux obligations liées au commerce des vins parmi les infractions punissables d'une amende. Cette modification a pour objectif de garantir le respect de ces obligations.

3 Conséquences

La modification proposée n'a aucune incidence financière et ne devrait avoir aucune conséquence sur le personnel.

4 Programme de la législature

Le projet de modification n'est pas prévu dans le programme de la législature 1991-1995. Toutefois, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires a rendu nécessaire l'adaptation de l'arrêté sur la viticulture pour que le contrôle du commerce des vins ne soit pas privé de base légale.

5 Relation avec le droit européen

Les mesures proposées n'imposent pas d'adaptation particulière au droit européen. La modification permet de mettre en place un contrôle eurocompatible du commerce des vins.

6 Bases juridiques

La modification se fonde sur les mêmes dispositions constitutionnelles que l'arrêté sur la viticulture.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 19 juin 1992²⁾ sur la viticulture est modifié comme suit:

Section 6a: Contrôle du commerce des vins

Art. 23a Contrôle de la comptabilité et des caves

¹ Le commerce des vins est soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les appellations visées aux articles 14 à 18 soient protégées.

² Par commerce des vins, on entend notamment l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin, effectués à titre professionnel, ainsi que le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente.

Art. 23b Obligations concernant le commerce des vins

¹ Quiconque exerce le commerce des vins visé à l'article 23a, 2^e alinéa, est tenu:

- a. de pouvoir justifier d'une inscription valable au registre du commerce;
- b. d'informer l'autorité de contrôle du début de son activité;
- c. de tenir une comptabilité relative à l'ensemble des transactions portant sur les produits mentionnés à l'article 23a, 2^e alinéa;
- d. de dresser chaque année un inventaire des stocks de vin et de calculer son volume de ventes annuel en hectolitres;
- e. de permettre aux autorités de contrôle d'accéder aux caves, aux dépôts et aux locaux commerciaux;
- f. de donner aux autorités de contrôle les renseignements requis, de leur permettre de procéder aux investigations qui s'imposent et de prélever les échantillons nécessaires.

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RS 916.140.1

² Le Conseil fédéral peut fixer d'autres obligations.

³ Si la protection des désignations n'en souffre pas, le Conseil fédéral peut prévoir des assouplissements et des dérogations notamment pour:

- a. les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux;
- b. les entreprises qui se limitent au commerce en bouteilles des produits mentionnés à l'article 23a, 2^e alinéa, ou qui les vendent pour la consommation sur place;
- c. les entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent.

Art. 23c Organisation du contrôle

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions détaillées relatives au contrôle et désigne les autorités de contrôle. Il peut confier des tâches de contrôle à des organisations privées.

² Sur demande, les services fédéraux et cantonaux fournissent toute information utile aux autorités de contrôle.

Art. 23d Emoluments

¹ Les autorités de contrôle perçoivent des émoluments afin de couvrir leurs frais.

² Le département édicte les dispositions concernant les émoluments.

Art. 32, 1^{er} al., let. d (nouvelle)

¹ Quiconque aura intentionnellement:

- d. manqué aux obligations visées à l'article 23b.

II

¹ Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Partie VI: Meilleure protection des espèces végétales: modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Condensé

La modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage a pour but, d'une part, de renforcer la protection pénale dans le commerce des plantes menacées d'extinction, d'autre part, de transférer dans les entreprises concernées par ce type de commerce les contrôles du commerce international opérés à la frontière. Ce transfert s'est révélé nécessaire du fait que les contrôles phytosanitaires vont également être déplacés plus souvent encore à l'intérieur du pays (cf. condensé de la partie III); il faudrait continuer d'exploiter les synergies existantes.

1 Partie générale

11 Point de la situation

La modification proposée répond au souci de renforcer la protection pénale dans le commerce international des plantes menacées d'extinction. L'adaptation du contrôle phytosanitaire à la frontière exige en outre une révision de la législation en matière de contrôle des importations de ces végétaux.

Les dispositions d'exécution relatives à la convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (convention; RS 0.453) sont intégrées à l'ordonnance du 19 août 1981 sur la conservation des espèces (RS 453; OCE). Quant aux infractions, elles sont réprimées conformément à la loi sur les douanes, à moins que l'article 28 de la loi sur la protection des animaux (RS 455; LPA; cf. art. 23, 1^{er} al., OCE) ne soit applicable. En vertu de cet article, toute infraction commise dans le commerce international d'animaux et de produits animaux peut être punie de l'emprisonnement ou d'une amende. Dans le domaine des plantes et des produits végétaux, la législation douanière impose des sanctions bien moins sévères. Si l'on veut que la Suisse dispose d'une meilleure protection pénale dans ce domaine, il est indispensable de créer une norme analogue à celle qui est admise dans la LPA.

Les contrôles des importations de plantes menacées d'extinction sont effectués à la frontière par le service phytosanitaire. En prévision du démantèlement des entraves techniques au commerce, ils seront progressivement supprimés et déplacés vers l'intérieur du pays (cf. partie III, ch. 21, du présent message). Cette délocalisation s'impose notamment pour maintenir la synergie entre les deux types de contrôle et éviter une augmentation des charges salariales.

Dans l'ensemble, les milieux consultés sont favorables au renforcement de la protection pénale, notamment parce que les dispositions applicables aux végétaux sont beaucoup moins strictes que celles se rapportant aux animaux.

Par ailleurs, la réglementation proposée est jugée nécessaire et adéquate pour éviter que les prescriptions en matière de protection des espèces ne soient contournées lors de l'importation, de l'exportation, du transit, de la production ou de la commercialisation des produits végétaux concernés.

Afin de regrouper les activités et de rendre les poursuites pénales aussi efficaces que possible, il est proposé de réorganiser les structures de contrôle contre le commerce illégal des espèces et de confier ces tâches à un seul service fédéral.

2**Partie spéciale: modification de la loi sur la protection de la nature et du paysage****21****Condensé**

Si l'on veut créer une norme pénale destinée à améliorer la conservation des espèces au niveau international, on doit savoir à quelle loi intégrer cette norme. Logiquement, elle devrait figurer dans la loi sur la protection de la nature et du paysage, qui contient déjà des dispositions visant à sauvegarder les plantes indigènes en voie de disparition. Mais comme la révision de ladite loi vient d'être achevée (décision des Chambres fédérales du 24 mars 1995, FF 1995 II 352), la présente modification ne pourra pas y être intégrée.

Les amendements apportés à l'article 20, 3^e alinéa, permettent d'opérer des contrôles dans les entreprises suisses qui se livrent au commerce international d'espèces végétales relevant des dispositions de la convention.

22**Commentaire article par article***Article 20, 3^e alinéa*

Cette disposition est formulée dans les mêmes termes que l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi sur la protection des animaux (RS 455).

La formulation proposée permet d'introduire le contrôle du commerce international des espèces végétales et du matériel végétal relevant des dispositions de la convention auprès des entreprises pratiquant ce type de commerce. Les contrôles devront être effectués chez les commerçants et les multiplicateurs du matériel concerné, car les activités du Service phytosanitaire fédéral, auquel incombent aujourd'hui les contrôles à la frontière, seront déplacées vers l'intérieur du pays.

Le matériel végétal importé doit être accompagné d'un document officiel, établi par le pays exportateur, qui atteste que ce commerce est conforme aux dispositions de la convention. Actuellement, le service phytosanitaire vérifie la validité du document et contrôle le matériel au moment du dédouanement. A l'avenir, ces contrôles, opérés avant tout par sondages, seront effectués dans les entreprises importatrices ou exportatrices. Ces entreprises devront être à même de prouver l'origine du matériel qu'elles commercialisent en fournissant les documents précités. Le contrôle des entreprises multipliant du matériel importé légalement se bornera à établir si l'importation a eu lieu dans les règles.

Article 24, 1^{er} alinéa, lettre d

Cette disposition est formulée dans les mêmes termes que l'article 28, 1^{er} alinéa, de la loi sur la protection des animaux. Sont réprimées les violations de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

Article 24a, lettre b

Le champ d'application de cette disposition a été étendu. Sera punie toute personne qui aura enfreint une disposition ou une décision arrêtée en vertu de certains articles et dont la violation a été déclarée punissable.

Article 24d, 2^e alinéa

Il paraît judicieux d'appliquer aux végétaux la procédure pénale administrative appliquées aux animaux et aux produits d'origine animale en matière de protection des espèces. Cela permettra de traiter rapidement les faits incriminés, surtout lorsqu'il s'agit d'infractions douanières.

3 Conséquences

L'application des nouvelles dispositions pénales et le déplacement du contrôle vers l'intérieur du pays n'auront pas d'incidence financière ni d'effets sur l'état du personnel.

4 Programme de la législature

La révision proposée de la loi sur la protection de la nature et du paysage n'est pas prévue dans le programme de la législature. La modification est toutefois nécessaire pour maintenir les synergies entre les contrôles du commerce des plantes menacées d'extinction et les contrôles phytosanitaires (voir ch. 11).

5 Relation avec le droit européen

Le règlement n° 3626/82 du Conseil relatif à l'application, dans la CE, de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction¹⁾ permet d'assurer, au niveau communautaire, l'application uniforme de certains instruments de politique commerciale prévus par la convention. Il vise principalement à introduire une procédure communautaire de délivrance et de présentation de permis pour l'importation, la réimportation et l'exportation d'espèces couvertes par la convention. Il n'affecte pas les compétences des États membres en ce qui concerne l'adaptation des mesures de protection d'une autre nature.

6 Bases juridiques

La modification des présentes dispositions se fonde sur les articles 24^{sexies} et 64^{bis} de la constitution.

¹ JO CE n° L 384 du 31 décembre 1982, p. 1

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme suit:

Art. 20, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral peut également, pour des raisons qui tiennent à la protection des espèces, subordonner à des conditions, limiter ou interdire la production, la mise en circulation, l'importation, l'exportation et le transit de plantes ou de produits végétaux.

Art. 24, 1^{er} al., let. d

¹ Sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou de l'amende jusqu'à 100 000 francs celui qui, intentionnellement et sans droit, aura:

- d. Importé ou exporté, transporté à travers le pays ou pris chez soi des plantes ou des produits végétaux au sens des annexes I à III de la Convention du 3 mars 1973³⁾ sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, en violation de ses dispositions.

Art. 24a, let. b

Sera puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs celui qui:

- b. Aura enfreint une disposition d'exécution édictée en vertu des articles 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19, 20, 23c, 23d et 25a et dont la violation a été déclarée punissable.

¹⁾ FF 1995 IV 621

²⁾ RS 451

³⁾ RS 0.453

Art. 24d

Poursuite
pénale

¹ La poursuite pénale incombe aux cantons.

² Les infractions visées à l'article 24, 1^{er} alinéa, lettre d, sont poursuivies et jugées par l'Office fédéral de l'agriculture dans les conditions définies par la loi sur le droit pénal administratif¹⁾. S'il s'y ajoute une infraction à la législation douanière, il appartient à l'Administration des douanes de mener l'enquête et de décerner un mandat de répression selon une procédure abrégée.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37867

Message concernant le paquet agricole 95

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.10.1995
Date	
Data	
Seite	621-734
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 405

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.