

00.015

**Message
concernant des mesures pour couvrir les dommages causés
aux arbres fruitiers haute-tige par «Lothar»**

du 16 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation les projets suivants:

- loi fédérale concernant des mesures pour couvrir les dommages causés aux arbres fruitiers haute-tige par l'ouragan «Lothar» dans l'agriculture;
- arrêté fédéral sur les moyens financiers nécessaires à la couverture des dommages causés aux arbres fruitiers par «Lothar».

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

16 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 26 décembre 1999, l'ouragan «Lothar» a causé à la forêt suisse des dégâts sans précédent. Les régions les plus touchées sont le Plateau et la Suisse centrale.

Outre la forêt, les arbres fruitiers haute-tige ont été particulièrement touchés. Les premières estimations font état de 50 000 à 80 000 arbres déracinés. Une mesure urgente est nécessaire afin que les exploitants soient incités à remplacer ces arbres qui représentent un aspect du paysage à ne pas négliger et contribuent à la préservation des ressources naturelles.

Le présent projet de loi est fondé sur l'art. 104 de la constitution (article agricole). La contribution par arbre qu'il est prévu d'allouer aux exploitations touchées nécessite un crédit supplémentaire de 4,5 millions de francs.

La décision du financement sera prise par la voie d'un arrêté fédéral simple.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Le point de la situation**

Le verger d'arbres haute-tige subit les contrecoups de la rationalisation des travaux dans l'agriculture. Depuis le premier recensement des arbres fruitiers en 1951, les arbres haute-tige cèdent du terrain aux cultures fruitières, plus rentables. 50 ans après le premier recensement, quelque 80 % des arbres haute-tige ont disparu. Cette évolution, justifiée si on pense au dynamisme des exploitations agricoles qui suivent le progrès technique et s'adaptent à une concurrence toujours plus vive, a son revers. Les refuges écologiques que le verger traditionnel représente pour les espèces animales se rétrécissent. Le paysage se banalise. C'est dans ce contexte que les dommages causés par l'ouragan «Lothar» viennent encore frapper le verger d'arbres haute-tige. La loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) ne prévoit pas de mesures particulières en cas de dommages dus à des catastrophes naturelles. Afin que le mandat constitutionnel, qui vise à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, puisse être rempli, des mesures compensatoires s'imposent.

1.2 **Dégâts dus à l'ouragan du 26 décembre 1999**

Outre les dégâts causés aux forêts, l'ouragan Lothar a eu des conséquences sur les plantes ligneuses non forestières, en particulier sur les arbres haute-tige. Selon les premières estimations faites par la profession et les centrales cantonales compétentes, 50 000 à 80 000 arbres ont été déracinés ou fortement endommagés. La répartition des dommages n'est pas liée à celle du verger. Les cantons romands (hormis le Jura) n'annoncent pas de dégâts extraordinaires. Il en va autrement pour les cantons situés au centre et au nord de la Suisse: Zurich, Argovie, Lucerne, Bâle-Campagne et le Jura notamment ont subi des dommages considérables. Le cinquième des arbres de certaines régions ou communes sont à terre. Toutes les espèces sont concernées. Les arbres les plus vieux, disposant d'une couronne volumineuse, ont été les plus touchés. C'est seulement début mars, lorsque le délai pour les annonces aux cantons sera échu, qu'un premier bilan des demandes de contributions au Fonds suisse de secours pour les dommages non assurables causés par des forces naturelles (Fonds) pourra être établi.

1.3 **Mesures déjà décidées**

Le Fonds a été saisi, début janvier, de demandes concernant les possibilités d'indemnisation. Celui-ci a alors décidé de renoncer à une estimation de la valeur des arbres fruitiers haute-tige et d'allouer une indemnité forfaitaire de 60 francs par arbre. Cette indemnité n'est octroyée qu'au moment où les arbres sont remplacés par le même nombre de jeunes arbres haute-tige plantés à peu près au même endroit. Elle est versée à partir d'un dommage de cinq arbres. Les dommages peuvent être annoncés aux stations cantonales d'arboriculture. Certaines stations, dont celles des

cantons de Berne, Lucerne, Saint-Gall, Thurgovie et Zoug, ont déjà passé un accord dans ce sens avec l'administration du Fonds. Plusieurs cantons prévoient d'ajouter une contribution à l'indemnité allouée par celui-ci. Il n'en reste pas moins que de nombreuses exploitations ne pourront ou ne souhaiteront supporter les coûts de remplacement des arbres haute-tige déracinés que si une mesure supplémentaire de la Confédération est prise pour les y inciter. C'est dans ce sens que Fruit-Union Suisse, l'organisation faîtière de la branche, est intervenue par lettre du 17 janvier 2000 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (office).

1.4 Mesures prévues

La mesure proposée a pour objectif d'inciter les exploitations qui ont la volonté de conserver à long terme le verger traditionnel à remplacer ce que l'ouragan a détruit. Sur le plan financier, cette contribution – ajoutée aux autres aides – ne prétend pas indemniser les coûts engendrés par les travaux de déblaiement du bois et des souches, les frais de replantation ainsi que la perte de gain qui résultera de l'absence de récolte pendant une dizaine d'années. Cependant, elle doit être suffisamment importante pour que même les exploitations les plus touchées estiment qu'une replantation est supportable.

1.5 Avis concernant la loi

En raison de l'urgence du besoin d'agir, il n'a pas été possible de procéder à une consultation formelle. La collaboration des cantons étant cependant essentielle pour les mesures prévues, une consultation informelle auprès des cantons a eu lieu du 4 au 7 février 2000; 22 avis sont parvenus à l'office.

Tous les cantons participant à la consultation (ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE) approuvent l'objectif des dispositions proposées, qui doivent contribuer à l'entretien du paysage rural et à la conservation des ressources naturelles. Le projet qui leur a été soumis prévoyait le remplacement des arbres en une année. La plupart des cantons suggèrent d'étendre la période impartie pour le remplacement à trois années compte tenu de l'indisponibilité à court terme de plants d'arbres fruitiers haute-tige. Cette proposition a été suivie. Par ailleurs, la majorité des cantons soulignent que l'exécution des mesures et les contrôles doivent être les plus simples possible.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaire du texte de loi

2.1.1 Art. 1: Principe

La Confédération contribuera à venir en aide aux exploitations agricoles dont les arbres fruitiers haute-tige ont été déracinés par l'ouragan «Lothar» seulement si celles-ci remplacent les arbres déracinés. En conséquence, la contribution implique qu'un nouvel arbre haute-tige soit planté et qu'il soit un arbre fruitier ou un tilleul (cf. art. 3).

Une simple indemnisation destinée à couvrir les frais de déblaiement ne rejoindrait pas l'objectif visant à inciter les exploitants à remplacer les arbres prématurément éliminés. Elle est donc écartée.

La contribution fédérale ne présuppose pas que le Fonds fournisse effectivement une aide. D'une part, il n'y a pas de droit à une contribution allouée par le Fonds, de l'autre, celle-ci dépend de certaines conditions (limite de revenu, etc.). Selon la loi, deux conditions sont exigées pour qu'un exploitant ait droit à la contribution, mais elles ne sont pas négligeables: gérer une exploitation agricole (cf. art. 2) et faire la demande dans le délai imparti (cf. art. 4).

2.1.2 Art. 2: Ayants droit

Il est judicieux de définir l'ayant droit en fonction d'une référence déjà connue et plutôt large. De cette manière, les chances que la replantation se fasse ne sont pas réduites par des conditions liées à la structure de l'exploitation. C'est pourquoi, un renvoi à la définition de l'exploitation selon l'art. 6 de l'ordonnance sur la terminologie agricole s'impose. Cela revient à dire que seules les exploitations agricoles peuvent demander à toucher une indemnisation.

L'exploitant est par conséquent le partenaire de l'administration cantonale pour la demande de contribution et son versement. Cette procédure est appliquée pour les paiements directs. Elle est par ailleurs semblable à la procédure suivie par le Fonds.

2.1.3 Art. 3: Montant de la contribution

Le prix d'un jeune arbre haute-tige oscille entre 50 et 90 fr. selon l'espèce et la qualité. Si l'on y ajoute les frais de déblaiement de la souche, de replantation et de protection contre le bétail, l'indemnité allouée par le Fonds et la Confédération sera entièrement utilisée.

La contribution n'est octroyée qu'à partir d'un remplacement portant sur cinq arbres fruitiers haute-tige. De ce fait, le versement minimal de la Confédération par exploitation sera de 700 francs. La limite inférieure des cinq arbres se réfère à la disposition prévue en la matière par le Fonds. Par contre, le choix de l'espèce ou de la variété ne joue aucun rôle. L'exploitant pourra choisir entre les espèces suivantes: pommier, poirier, prunier, cognassier, abricotier, pêcher, cerisier, noyer, châtaignier et tilleul. Cette dernière est acceptée pour les arbres de remplacement bien qu'elle ne soit pas considérée comme une espèce fruitière. Cet élargissement donne suite à la demande d'un canton qui est persuadé du bon sens de la mesure, mais est conscient des difficultés de commercialisation des fruits traditionnels provenant des arbres haute-tige. Le remplacement avec d'autres espèces que celles précitées ne sera pas indemnisé.

Le remplacement de l'arbre fruitier haute-tige doit se faire dans l'unité de production où est survenu le dégât. Un remplacement à l'endroit même du dommage ne permettrait pas à l'exploitant d'intégrer dans son effort de replantation des considérations ayant trait à la rationalisation de son entreprise. Un regroupement des arbres haute-tige en peuplements est en outre favorable à l'avifaune.

2.1.4

Art. 4: Demande

L'exploitation qui désire recevoir la contribution doit adresser une demande à son canton de domicile. Les demandes doivent parvenir aux cantons jusqu'au 30 juin 2000. Ce délai laisse, par rapport à celui fixé par le Fonds, trois mois supplémentaires aux ayants droit pour annoncer leur intérêt à un remplacement. Il permet par ailleurs que les contrôles visant à s'assurer qu'il s'agit de dommages dus à l'ouragan «Lothar» puissent être exécutés dans de bonnes conditions. Les cantons ne pourront entrer en matière sur les demandes qui leur parviendraient après l'échéance du délai. Les demandes qui ont déjà été adressées aux cantons en vue de leur annonce au Fonds font foi pour la demande de contribution selon le présent article. S'agissant du remplacement des arbres fruitiers haute-tige et du versement de l'indemnité à l'exploitation, ils pourront s'effectuer durant la durée de validité de la loi. Avant de verser les contributions, les cantons devront vérifier si les arbres ont effectivement été remplacés.

Les services compétents pourront informer le public de la nouvelle loi et signaler le délai de déclaration relativement court.

2.1.5

Art. 5: Voies de droit

Les cantons rassemblant les annonces de dommages, il leur appartient de procéder aux contrôles nécessaires.

Il doit pouvoir être recouru contre la décision cantonale de dernière instance auprès de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie (REKO DFE), laquelle constitue en principe l'autorité de recours en matière agricole (cf. art. 166 LAgr).

Un droit de recours de l'office contre les décisions cantonales au sens de l'art. 166, al. 3, LAgr n'est toutefois pas prévu. Compte tenu de l'objet clairement délimité de la mesure, de sa durée limitée dans le temps et du risque d'un surcroît de travail administratif, il ne serait pas judicieux d'accorder un tel droit à l'office. La Haute surveillance de la Confédération suffit à assurer l'exécution correcte de la loi (cf. commentaire sur l'art. 6).

2.1.6

Art. 6: Exécution

Les cantons recueillent déjà les avis de dommages pour l'indemnité du Fonds. Pour profiter d'un effet de synergie, l'art. 4 prévoit que les demandes de contributions soient adressées aux cantons. S'agissant des autres tâches d'exécution, il leur revient de s'organiser en fonction de la situation du verger cantonal et des possibilités d'intégrer ces tâches à leurs activités courantes. Cela leur permettra, comme certains l'ont proposé, de fixer une date limite pour le remplacement des arbres. Cette date peut s'avérer utile afin que les replantations et les versements soient terminés avant l'abrogation de la loi.

La Confédération se limite à exercer la Haute surveillance (art. 179 LAgr). Elle peut refuser de verser des contributions aux cantons qui exécutent la loi de manière incorrecte (art. 179, al. 2 LAgr), notamment s'ils octroient des contributions à des

exploitants qui n'y ont pas droit. La Confédération dispose ainsi d'un moyen suffisant pour inciter les cantons à appliquer la loi correctement.

Les cantons peuvent associer des entreprises ou des organisations à l'exécution de la loi ou créer des organisations appropriées à cet effet (art. 180, al. 1, LAgr). Celles-ci peuvent être autorisées à percevoir des émoluments pour leurs activités, sous réserve d'une approbation des tarifs par le DFE (art. 180, al. 3, LAgr).

Pour ce qui est des contrôles, c'est l'art. 181 LAgr qui s'applique par analogie.

Il est également statué sur l'aide entre les autorités (art. 184 LAgr) ainsi que sur le relevé et le traitement des éléments indispensables à l'exécution (art. 185 LAgr).

Enfin, dans le cadre d'une exécution correcte de la présente loi, on signalera que dans la mesure où celle-ci n'en dispose pas différemment, c'est la loi sur les subventions, (LSu; RS 616.1) qui s'applique (art. 2, al. 1, LSu). Il devient en l'occurrence superflu de prévoir des dispositions pénales spécifiques.

A l'expiration du délai concernant les demandes (cf. art. 4), les cantons annonceront à l'office les montants nécessaires. Sur la base de ces annonces, l'office versera immédiatement aux cantons les contributions demandées. Il est en effet adéquat que les cantons se chargent ensuite de les redistribuer aux ayants droit, après que les contrôles de replantation aient été effectués.

2.1.7 Art. 7: Moyens financiers

L'art. 7 constitue la base légale des moyens financiers nécessaires, estimés à 4,5 millions de francs pendant la durée de validité de la loi.

Un arrêté fédéral simple est proposé en même temps que la présente loi (ch. 2.2).

2.1.8 Art. 8: Dispositions finales

La présente loi doit être déclarée urgente (ch. 6.3) et entrer en vigueur au lendemain de son adoption par les Chambres. Elle a une durée limitée (art. 165, al. 1, 2^e phrase Cst), ce qui découle de la nature même de la situation. En effet, le remplacement des arbres fruitiers haute-tige détruits ou endommagés par Lothar aura un terme. Le matériel existant n'étant pas suffisant pour permettre le remplacement immédiat des arbres touchés, il faut laisser assez de temps aux pépinières et aux exploitants pour la préparation et la plantation. Compte tenu du temps nécessaire à cette fin, et à l'instar de l'ordonnance relative aux dommages aux forêts proposée à l'Assemblée fédérale, la durée de validité de la loi est limitée à fin 2003.

Comme elle sera en vigueur pendant plus d'une année, elle sera soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. b, Cst).

2.2 Commentaire du texte de l'arrêté

Puisque la loi sur l'agriculture n'autorise pas le Conseil fédéral à prendre des mesures pour remédier à des dommages causés par des forces naturelles, aucune rubrique du budget n'est prévue à cette fin. Il convient par conséquent d'autoriser par le biais

d'un arrêté fédéral les moyens financiers nécessaires aux mesures du projet de loi précité. La dépense devrait avoisiner les 4,5 millions de francs (ch. 3.1). Un crédit supplémentaire est en préparation.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Etant donné que les arbres déracinés ne seront pas tous annoncés et que l'octroi de la contribution est subordonné à des restrictions, ce ne sont pas loin de 30 000 arbres qui devraient bénéficier d'une indemnisation. Il faut s'attendre, par conséquent, à une dépense avoisinant les 4,5 millions de francs.

La loi n'a pas d'effets sur l'état du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons sont déjà impliqués dans la procédure d'indemnisation par le biais du Fonds. L'octroi de la contribution de la Confédération s'appuiera, en règle générale, sur les mêmes annonces. Les contrôles et les versements aux exploitations se feront par le biais des cantons, dans le cadre de leurs activités courantes. De la sorte, il ne devrait pas y avoir de conséquences notables pour les cantons.

3.3 Conséquences économiques

La proposition de loi n'a pas de répercussions sur l'ensemble de l'économie. Sur le plan sectoriel, les pépinières arboricoles verront leurs activités augmenter les deux prochaines années.

3.4 Conséquences sur l'environnement

Le remplacement des arbres fruitiers haute-tige déracinés apporte une contribution dans les domaines de la conservation des ressources naturelles et de l'entretien du paysage rural. Les jeunes arbres étant sous-représentés dans le verger traditionnel, la continuité de cette forme d'arboriculture et sa valeur écologique sont menacées. Les mesures proposées devraient pallier un tant soit peu à ce constat.

4 Programme de législature

Compte tenu qu'il s'agit d'une proposition de loi consécutive à un événement imprévisible, elle n'était prévue ni dans le programme de la législature 1995–1999, ni dans celui de 1999–2003.

5

Relation avec le droit international

La loi n'est en contradiction ni avec le droit européen ni avec le droit international.

6

Base légale

6.1

Constitutionnalité

La base légale des mesures proposées pour les arbres fruitiers haute-tige est l'art. 104, al. 1, let. b, Cst., selon lequel la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural.

La conservation – en l'occurrence le remplacement – des arbres précités est un apport direct à cet entretien. En même temps, on maintient un refuge écologique pour de nombreux animaux. Ainsi, le projet de loi répond à un mandat explicite de la constitution.

Sont en outre respectées les dispositions relatives à la protection de la nature et du paysage, selon lesquelles la Confédération doit légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité (art. 78, al. 4, Cst.).

6.2

Forme juridique

S'il n'existe pas de base légale formelle pour la participation fédérale aux mesures prises en faveur des arbres fruitiers haute-tige déracinés par des éléments naturels, celle-ci a son fondement dans la Constitution. C'est pourquoi, nous vous proposons d'adopter le projet de loi fédérale urgente qui vous est soumis.

Comme cet acte législatif est sujet au référendum facultatif, contrairement aux mesures proposées pour la forêt, et est de plus limité dans le temps, les mesures à prendre pour les arbres fruitiers haute-tige doivent figurer dans un acte législatif séparé.

6.3

Urgence

Il paraît judicieux de coordonner dans le temps les mesures précitées avec celles proposées pour la forêt.

La plupart des dommages ayant été annoncés aux cantons, la loi pourra être exécutée sans tarder, c'est-à-dire dès son entrée en vigueur. Le remplacement des arbres en question (nouvelle plantation) débutera le plus rapidement possible (printemps). Il s'avère cependant qu'au vu de la forte demande, l'offre de jeunes arbres fruitiers haute-tige ne suivra pas. Pour que la production de matériel végétal puisse être lancée tout de suite, il lui faut un signal clair au moyen de cette base légale. Celle-ci permettra en même temps le versement rapide des contributions nécessaires, ce qui encouragera utilement le remplacement des arbres touchés.

La nécessité de respecter le délai référendaire de 100 jours aurait pour conséquence que la plantation des arbres et leur production en pépinières subirait un retard très important.

Compte tenu de l'objectif du dédommagement et du montant engagé peu élevé, il est justifié de déclarer la loi urgente et de la faire entrer en vigueur le plus rapidement possible.

6.4 Limitation de la durée de validité

La limitation de la durée de validité fait suite à la législation d'urgence, telle qu'elle est prévue dans la Constitution (art. 165, al. 1).

Mais il est aussi dans la nature des choses que la mesure prise pour les arbres fruitiers haute-tige soit limitée dans le temps. La loi cessera par conséquent de porter effet à partir du 31 décembre 2003.