



24.094

**Message
relatif à la modification de la loi sur l'agriculture
(indemnisation équitable en cas de divorce)**

du 6 décembre 2024

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur l'agriculture¹.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2021 M 19.3445 Indemniser équitablement le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole en cas de divorce
(N 1.6.2021, Groupe BD; E 30.9.2021)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 décembre 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2024 3139

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement une proposition de mise en œuvre de la motion 19.3445 du Groupe BD «Indemniser équitablement le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole en cas de divorce», assortie d'une nouvelle condition pour l'octroi d'améliorations structurelles individuelles. La modification de la loi sur l'agriculture vise à protéger le conjoint ou le partenaire enregistré d'un agriculteur contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution du partenariat enregistré.

Contexte

Le 30 septembre 2021, le Conseil des États a adopté, en second conseil, la motion 19.3445 du Groupe BD «Indemniser équitablement le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole en cas de divorce». Cette motion demande au Conseil fédéral un projet de loi garantissant que le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole soit indemnisé équitablement pour son travail en cas de divorce.

Le Conseil fédéral a élaboré un projet, lequel a été soumis à consultation du 26 septembre 2023 au 12 janvier 2024. L'évaluation de celle-ci présente une image très contrastée.

Contenu du projet

Le projet vise à protéger le conjoint ou le partenaire enregistré d'un agriculteur travaillant dans l'exploitation contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution du partenariat enregistré.

Cette proposition, élaborée en collaboration avec des représentants de l'agriculture, pose comme condition, pour qu'un chef d'exploitation marié ou vivant en partenariat enregistré puisse se voir octroyer des aides financières destinées à des améliorations structurelles individuelles, que le couple s'engage à recevoir un conseil au sujet du régime matrimonial et du règlement de leur collaboration ou apporte la preuve du versement d'un salaire en espèces ou d'une partie du revenu.

Les réglementations du code civil pour toutes les branches prévues dans la législation actuelle suffisent pour répondre aux demandes de la motion. Ces dispositions sont toutefois trop peu connues et appliquées dans la pratique. Le présent message met en évidence les options étudiées et les raisons pour lesquelles celles-ci n'ont pas été retenues, ainsi que les règles spéciales du droit des assurances sociales applicables aux conjoints travaillant dans l'agriculture: comme la situation financière en cas de divorce dépend dans une large mesure de la possibilité de faire valoir des droits à des prestations d'assurances sociales, la connaissance de ces règles spéciales et de leurs conséquences revêt une grande importance.

Résultats de la consultation

L'introduction d'une nouvelle condition relative à l'octroi d'aides financières pour des améliorations structurelles individuelles a été évaluée de manière très contrastée lors de la consultation. La proposition est soutenue par 14 cantons, trois partis (Le Centre, PSS, les Verts), deux associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national (USP, USS) et 13 autres organisations. Elle est rejetée par 12 cantons, un parti (UDC), le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et 15 autres organisations. Les critiques et les réserves, provenant en partie aussi des milieux favorables au projet, visent en particulier l'accent mis par le projet sur les régions de montagne; en effet, les mesures d'améliorations structurelles compensent en premier lieu les conditions de production difficiles dans les régions de montagne. Les exploitations de montagne sont donc davantage concernées que les autres par la nouvelle réglementation. L'augmentation des charges administratives à tous les niveaux, qui contredit l'axe stratégique de la politique agricole relatif à la simplification administrative, a également été critiquée.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Problématique et nécessité d'agir

Le 8 mai 2019, le groupe du Parti bourgeois démocratique (Groupe BD, actuellement: Groupe du Centre) a déposé la motion 19.3445 «Indemniser équitablement le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole en cas de divorce» au Conseil national. Dans son développement, la motion souligne le fait que, si le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole travaille souvent dans l'exploitation, le droit foncier rural est ainsi fait qu'il l'empêche quasiment d'être partie prenante à l'entreprise aux côtés de l'exploitant, avec pour conséquence qu'en cas de divorce, ce conjoint ou partenaire se retrouve souvent totalement démunis.

Dans son avis sur la motion, le Conseil fédéral indique qu'il n'ignore pas les difficultés financières qui peuvent découler d'un divorce dans le monde de l'agriculture. Il estime cependant que les propositions énoncées concrètement dans la motion sont trop peu praticables et leur réalisation à peine vérifiable. Il est aussi d'avis que le versement d'un salaire en espèces ne peut guère être contrôlé après coup et que la détermination du caractère équitable de la rétribution est laissée à l'appréciation du juge. Le Conseil fédéral a proposé, notamment pour ces raisons, de rejeter la motion. La motion a cependant été acceptée le 1^{er} juin 2021 par le Conseil national et le 30 septembre 2021 par le Conseil des États.

Mandat du Parlement

La motion 19.3445 demande au Conseil fédéral un projet de loi garantissant que le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole soit indemnisé équitablement pour son travail en cas de divorce.

Selon le texte de la motion, ce but doit être atteint par l'introduction d'une obligation légale de rétribuer le travail accompli. La motion propose deux approches pour y parvenir: d'une part, garantir qu'un revenu régulier rétribuant le travail est versé durant le mariage et, d'autre part, inscrire dans la législation l'obligation de verser une indemnité équitable en cas de divorce.

Par la suite, un avant-projet a été élaboré. Celui-ci reprenait la proposition de mise en œuvre des représentants de l'agriculture (Union suisse des paysans USP et Union suisse des paysannes et des femmes rurales USPF).

Objectif du projet

Les conditions d'octroi des aides financières pour les améliorations structurelles individuelles seront complétées par une nouvelle exigence visant à protéger le conjoint ou le partenaire enregistré travaillant dans l'exploitation contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution du partenariat enregistré.

Ainsi, il est prévu d'introduire à l'échelon de l'ordonnance, comme nouvelle condition pour qu'un chef d'exploitation marié ou vivant en partenariat enregistré puisse se voir octroyer des aides financières destinées à des améliorations structurelles individuelles, une disposition selon laquelle le couple s'engage à recevoir un conseil au sujet du régime matrimonial et du règlement de leur collaboration ou apporte la preuve du versement d'un salaire en espèces ou d'une partie du revenu.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Pour le projet mis en consultation, les bases légales ont été examinées, de nouvelles dispositions possibles ont été prises en considération et la position particulière de l'agriculture dans le domaine du droit des assurances sociales a été étudiée.

Bases légales existantes dans le code civil

Le code civil (CC)² contient les prescriptions déterminantes concernant le droit de la famille, les droits et obligations des époux, ainsi que le divorce et les conséquences qui en découlent. En ce qui concerne le partenariat enregistré, c'est la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat (LPart)³ qui s'applique.

Souvent, les époux travaillent ensemble dans une exploitation agricole familiale. Les contrats jouent donc un rôle important aussi entre époux, y compris dans l'agriculture. L'art. 168 CC en vigueur prévoit que chaque époux peut faire tous actes juridiques avec son conjoint. Le droit actuel offre donc d'ores et déjà à l'époux la possibilité de convenir du versement d'un revenu au conjoint qui travaille dans l'exploitation.

En ce qui concerne l'indemnisation équitable en cas de divorce pour le travail accompli dans l'exploitation, le droit en vigueur comprend déjà, là encore, une disposition valable pour tous les époux: si les époux n'ont pas conclu de contrat, il est possible de faire valoir un droit qui relève du droit de la famille (art. 165 CC). Lorsqu'un époux a collaboré à la profession ou à l'entreprise de son conjoint dans une mesure notablement supérieure à ce qu'exige sa contribution à l'entretien de la famille, il a droit à une indemnité équitable (art. 165, al. 1, CC).

En ce qui concerne les art. 212 et 213 CC, il faut se référer aux dispositions du droit matrimonial en vigueur pour les entreprises agricoles: les biens sont estimés sur la base de leur valeur de rendement dans le cadre de la liquidation du régime matrimonial. La valeur d'attribution peut toutefois être équitablement augmentée en raison de circonstances particulières, par exemple les besoins d'entretien de l'autre époux.

La motion 22.4253 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) «Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+» charge le Conseil fédéral d'élaborer d'ici à 2025 un projet de révision partielle de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural⁴. Il s'agira notamment de renforcer la position des conjoints.

² RS 210

³ RS 211.231

⁴ RS 211.412.11

Les dispositions légales en vigueur suivantes permettent déjà de mettre en œuvre de la motion 19.3445:

- d'une part, les conjoints ou partenaires enregistrés sont libres de régler les modalités de la collaboration d'un époux ou d'un partenaire dans l'entreprise de l'autre époux ou partenaire sous forme contractuelle et de conclure par contrat le versement d'un revenu;
- d'autre part, en l'absence d'accord contractuel, l'époux ou le partenaire enregistré peut faire valoir, en cas de divorce, son droit à une indemnité équitable pour l'aide apportée dans l'entreprise de l'autre, pour autant que sa prestation dépasse notablement la contribution à l'entretien de la famille.

Les dispositions du CC répondent donc déjà suffisamment à la demande exprimée dans la motion, tout en laissant aux époux la liberté nécessaire pour régler leur propre situation financière. La prétention au sens de l'art. 165 CC est notamment déjà applicable aujourd'hui. Les dispositions du CC s'appliquent à tous les époux et à toutes les branches, y compris dans l'agriculture.

Dans ce contexte, procéder à une adaptation du CC n'est pas considéré comme nécessaire ni adéquat. Les dispositions existantes sont toutefois trop peu connues et appliquées dans la pratique. Il est donc important que les conjoints ou les partenaires enregistrés aient connaissance des possibilités qui existent, pour qu'ils puissent choisir la solution qui satisfait au mieux leurs intérêts.

Disposition sous le titre 7a de la loi sur l'agriculture («Autres dispositions»)

Une solution examinée, mais rejetée, consisterait à rédiger un article général au titre 7a («Autres dispositions») de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Lagr)⁵. Il pourrait s'agir d'une disposition commune, qui engloberait les nouvelles conditions concernant aussi bien les paiements directs que les améliorations structurelles, et remplacerait à la fois l'art. 70a, al. 1, let. i, Lagr (preuve de la couverture sociale comme condition d'octroi des paiements directs) récemment adopté par le Parlement et le projet de modification de l'art. 89 Lagr (condition d'octroi des aides financières pour les améliorations structurelles individuelles) présenté dans le présent message. Cette disposition générale pourrait prévoir une sanction dans le but de réprimer d'éventuels écarts. Elle aurait l'avantage de concerter un nombre plus important de personnes, car elle ne créerait pas d'inégalité de traitement sur la base du nombre d'unités de main-d'œuvre standard (UMOS) de l'exploitation ou des pratiques en matière d'investissement.

Cette variante présente toutefois divers inconvénients: un article de la Lagr rédigé d'une manière générale aurait une portée avant tout symbolique. Il serait très difficile aux cantons d'en assurer l'application et le contrôle. Les sanctions ne sont pertinentes et applicables qu'en lien avec des instruments d'encouragement concrets (paiements directs, mesures d'améliorations structurelles). En outre, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux de proposer une nouvelle solution à l'échelon de la loi si peu de temps après l'adoption de la modification du 16 juin 2023⁶ de la Lagr relative à la

⁵ RS 910.1

⁶ RO 2024 623 (FF 2023 1527)

politique agricole à partir de 2022 (PA22+) et donc à l'introduction à l'art. 70a, al. 1, let. i, LAgf de l'obligation, dans le cadre des paiements directs, de disposer d'une couverture d'assurance en cas de maladie ou d'accident.

Disposition sous le titre 4 de la LAgf («Mesures d'accompagnement social»)

Une nouvelle disposition sous le titre 4 de la LAgf («Mesures d'accompagnement social») a été examinée, mais rejetée pour les raisons suivantes:

D'une part, le titre 4 a été créé pour soutenir les exploitations agricoles qui se trouvaient en difficulté financière en raison du passage d'une politique de soutien des prix au système des paiements directs⁷. Les art. 78 à 86 LAgf reflètent cet objectif. De plus, de manière comparable aux mesures d'amélioration structurelles, ces articles fixent à 1,0 UMOS le seuil à partir duquel les aides financières peuvent être octroyées (cf. art. 80, al. 1, let. a, LAgf).

D'autre part, peu d'exploitations recourent à la mesure d'accompagnement social qu'est l'aide aux exploitations. En 2023, il s'agissait de 207 exploitations. Adopter une solution au titre 4 de la LAgf reviendrait donc à atteindre un nombre insuffisant d'exploitations. C'est pourquoi cette variante n'a pas non plus été retenue.

Digression: statut particulier des conjoints travaillant dans l'exploitation agricole

Comme la situation financière en cas de divorce dépend dans une large mesure de la possibilité de faire valoir des droits à des prestations d'assurances sociales, la connaissance du statut particulier des conjoints travaillant dans l'exploitation en droit des assurances sociales et de ses conséquences revêt une grande importance.

L'étendue des droits aux prestations dépend de la couverture d'assurance, qui varie en fonction du régime d'assurance sociale. Les seules assurances obligatoires pour les indépendants et les personnes qui ne perçoivent pas de revenu provenant d'une activité lucrative sont l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI) l'assurance pour perte de gain (APG) et l'assurance-maladie. Les indépendants ont la possibilité de s'assurer pour bénéficier d'une prévoyance professionnelle et d'une couverture perte de gain en cas d'accident, mais n'ont pas accès à l'assurance-chômage (AC). En revanche, les salariés bénéficient d'une large couverture des risques dans le domaine des assurances sociales.

Dans ce contexte, l'agriculture se distingue par une particularité: les membres de la famille qui travaillent dans l'exploitation et perçoivent un salaire sont considérés comme des salariés selon le droit des assurances sociales; toutefois, en vertu de dispositions particulières, ils sont considérés comme des indépendants et ne sont pas soumis à toutes les assurances obligatoires pour les salariés. De ce fait, les règles spéciales présentées ci-après s'appliquent aussi aux époux qui accomplissent un travail salarié:

Prévoyance professionnelle: le conjoint du chef d'exploitation qui travaille dans l'exploitation agricole n'est pas soumis à l'obligation de s'assurer à la prévoyance profes-

⁷ Cf. Roland Norer, Kommentar zum Landwirtschaftsgesetz, Berne, 2019, pp. 663–664, § 3 ad art. 78 LAgf.

sionnelle (art. 1*j*, al. 1, let. e, ch. 1, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité⁸).

Allocations familiales dans l'agriculture: au sens de l'art. 1, al. 2, du règlement du 11 novembre 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture⁹, le conjoint du chef d'exploitation qui travaille dans l'exploitation n'est pas réputé travailleur agricole. Il ne doit donc pas verser de cotisation prélevée sur son salaire à la caisse d'allocations familiales.

Assurance-accidents: dans la pratique, l'époux qui perçoit un salaire en espèces dans l'agriculture est lui aussi inclus dans l'exception à l'obligation d'être assuré prévu à l'art. 2, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents¹⁰.

Assurance-chômage (AC): les membres de la famille d'un exploitant agricole qui travaillent dans l'entreprise de ce dernier sont libérés de l'obligation de cotiser à l'AC (art. 2, al. 2, let. b, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage [LACI]¹¹). Dans la pratique, cette disposition s'applique également aux conjoints de chefs d'exploitation. Par conséquent, en cas de divorce, ils n'ont droit qu'à 90 indemnités journalières au maximum à titre forfaitaire (art. 14, al. 2, et 27, al. 4, LACI).

Grâce à la meilleure sensibilisation à l'importance d'une couverture financière et sociale et grâce aux effets positifs sur la charge fiscale, la proportion de femmes qui perçoivent un salaire pour leur travail dans l'exploitation augmente sans cesse depuis quelques années. Actuellement, environ 66 % des femmes mariées à un chef d'exploitation qui travaillent sur des exploitations agricoles perçoivent un salaire ou sont considérées comme des indépendantes¹². La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure les règles spéciales sont aujourd'hui encore justifiées.

Les règles spéciales en vigueur posent problème du point de vue juridique là où elles reposent uniquement sur une pratique administrative, sans normes juridiques auxquelles s'adosser. Le risque existe qu'une décision judiciaire déclare la pratique courante inadmissible, ce qui pourrait avoir des conséquences financières importantes. C'est le cas pour l'AC et l'assurance-accidents. La situation juridique actuelle peut entraîner une insécurité juridique.

Solution choisie

Afin d'appliquer le mandat du Parlement, le projet propose une adaptation de l'art. 89 LAgf au titre 5 «Améliorations structurelles». Cette solution se fonde sur une proposition des milieux agricoles (USP, USPF). Il a tout d'abord fallu vérifier si les bases légales de la LAgf étaient suffisantes pour une mise en œuvre au niveau de l'ordonnance.

⁸ RS 831.441.1

⁹ RS 836.11

¹⁰ RS 832.202

¹¹ RS 837.0

¹² Cf. Office fédéral de la statistique (2021), relevé supplémentaire du recensement des entreprises agricoles de 2020, à l'adresse suivante: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Agriculture et sylviculture > Recensement des entreprises agricoles – Relevé supplémentaire.

L'examen juridique de la question a cependant révélé qu'une disposition spécifique devait être créée, selon laquelle le Conseil fédéral peut imposer des conditions aux mesures individuelles qui garantissent que les conjoints et partenaires enregistrés travaillant dans l'exploitation sont protégés contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution du partenariat enregistré.

En ce qui concerne la disposition légale (titre 5 de la LAgf: art. 89, al. 4, P-LAgf), il s'agit d'une clause de délégation qui permettra la mise en œuvre de la motion à l'échelon de l'ordonnance. Conformément à la proposition de mise en œuvre de la branche, la disposition sera appliquée comme suit dans l'ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles (OAS)¹³: l'octroi d'aides financières pour des améliorations structurelles individuelles est soumis à une nouvelle obligation pour les chefs d'exploitation mariés ou liés par un partenariat enregistré. Le couple devra s'engager à recevoir un conseil commun au sujet du régime matrimonial et du règlement de leur collaboration par un spécialiste qualifié ou apporter la preuve du versement d'un salaire en espèces ou d'une partie du revenu.

La preuve sera apportée sous la forme d'une autodéclaration. Celle-ci, signée par les deux époux ou par les deux partenaires enregistrés, n'entraînera pas de lourd travail administratif. Le cas échéant, les deux conditions devront être respectées de manière cumulée, par exemple à partir d'un certain montant d'investissement.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁵. Il s'agit d'une conséquence immédiate de l'adoption par le Parlement de la motion 19.3445.

La réglementation proposée touche la Stratégie Égalité du Conseil fédéral. Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie Égalité 2030¹⁶. Il s'agit de la première stratégie nationale de la Confédération qui vise à promouvoir spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle se concentre sur quatre thématiques principales: la promotion de l'égalité dans les rapports de travail, une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la prévention de la violence et la lutte contre la discrimination. La Stratégie Égalité 2030 est complétée par un plan d'action détaillé et régulièrement mis à jour.

¹³ RS 913.1

¹⁴ FF 2024 525

¹⁵ FF 2024 1440

¹⁶ La stratégie peut être consultée à l'adresse suivante: www.egalite2030.ch.

1.4 Classement d'une intervention parlementaire

Par le présent projet, le Conseil fédéral met en œuvre les demandes de la motion 19.3445 du Groupe BD «Indemniser équitablement le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole en cas de divorce». Il propose de classer cette motion.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mené une consultation sur l'avant-projet de modification de la LAgri du 26 septembre 2023 au 12 janvier 2024. Au total, 61 avis ont été reçus, provenant de 26 cantons, de quatre partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, d'une association faîtière des régions de montagne œuvrant au niveau national, de deux associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national et de 28 autres représentants de milieux concernés, dont 24 organisations du secteur agroalimentaire et quatre organisations féminines¹⁷.

2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

La nouvelle condition proposée relative à l'octroi d'améliorations structurelles individuelles a été évaluée de manière très contrastée lors de la consultation. Sur les 61 participants, 29 expriment des avis en partie très critiques ou rejettent le projet. Les 32 autres participants l'approuvent soit sans réserve, soit avec des propositions de modification.

Le projet a été soutenu par 14 cantons (ZH, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, SH, AR, VD, VS, NE, GE, JU), trois partis (Le Centre, Les Verts, PSS), deux associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national (USP, Union syndicale suisse [USS]) et 13 autres milieux concernés, dont les quatre organisations féminines. Pour eux, le projet fait un pas dans la bonne direction. Nombre d'entre eux sont toutefois sceptiques et émettent des réserves, notamment car la modification proposée se limite aux couples de chefs d'exploitation qui déposent une demande pour des améliorations structurelles individuelles. L'autodéclaration proposée semble appropriée pour limiter les charges administratives. De nombreux partisans du projet relèvent que les mesures de sensibilisation et d'information ont pu apporter un certain nombre d'améliorations dans la couverture financière et sociale des conjoints.

Le projet est rejeté par 12 cantons (BE, LU, UR, GL, BS, BL, AI, SG, GR, AG, TG, TI), un parti (UDC), le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et 15 autres représentants de milieux concernés appartenant au secteur agricole. Le lien entre le projet et les améliorations structurelles a été jugé particulièrement problématique. La hausse des charges administratives pour les exploitations concernées et pour

¹⁷ Le dossier envoyé en consultation, les avis et le rapport rendant compte des résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DEFR > 2023/59.

les organes d'exécution a également été fortement critiquée. Certains soulignent aussi que le droit en vigueur fournit des possibilités suffisantes qui ont fait leurs preuves depuis longtemps. Divers milieux demandent en outre de mettre en œuvre la motion en supprimant ou en modifiant les règles spéciales relevant du droit des assurances sociales dans l'agriculture, qu'ils estiment aujourd'hui obsolètes.

2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral

Les résultats de la consultation montrent clairement que le projet de mise en œuvre est contesté: il n'y a pas de consensus et les avis sont globalement très hétérogènes.

Une petite majorité des participants, y compris une petite majorité des cantons, s'est certes prononcée en faveur de la nouvelle condition proposée pour l'octroi d'améliorations structurelles individuelles. Toutefois, beaucoup de milieux, même favorables, ont émis des réserves.

Le projet présente des inconvénients importants, en particulier les points suivants:

- le CC offre aujourd'hui déjà une base légale suffisante pour répondre aux demandes de la motion (cf. ch. 1.2);
- la complexité et les charges administratives liées au projet sont clairement disproportionnées par rapport aux effets limités de la mesure, ce qu'il convient d'éviter dans la politique agricole, conformément aux demandes de plusieurs interventions parlementaires¹⁸;
- des mesures de sensibilisation et d'information visant à renforcer la couverture financière et sociale des partenaires d'agriculteurs sont déjà appliquées et portent leurs fruits (cf. ch. 1.2);
- la couverture sociale en cas de maladie ou d'accident a été fixée dans la PA22+ comme nouvelle condition pour les paiements directs à l'art. 70a, al. 1, let. i, LAGR. Cette disposition, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027 dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs¹⁹, renforcera davantage la couverture financière des conjoints et des partenaires enregistrés qui travaillent dans l'exploitation;
- la thématique en matière de renforcement de la position des conjoints est abordée dans la révision partielle de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural²⁰ en réponse à la motion 22.4253 CER-E «Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+»;
- la politique agricole après 2030 (PA30+) mettra l'accent sur le développement social et économique des exploitations agricoles. Les travaux à ce sujet ont

¹⁸ Cf. par ex. Mo 23.4212 Müller Leo «Politique agricole. Décharger véritablement les familles paysannes»; Mo 24.3020 Page «Stop aux contrôles et à l'administration qui étouffent le paysan!»; Mo 24.3068 Freymond «Diminution de la charge administrative dans l'agriculture. Passer de la parole aux actes!».

¹⁹ RS **910.13**

²⁰ RS **211.412.11**

débuté après l'adoption du rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2022 «Orientation future de la politique agricole»²¹ en réponse aux postulats 20.3931 CER-E et 21.3015 CER-N.

La modification proposée de la LAggr n'ayant pas été fondamentalement remise en question, le projet d'acte (P-LAggr) n'a pas été modifié quant au fond par rapport à l'avant-projet.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Ni les états voisins de la Suisse ni l'UE n'ont de réglementation comparable sur l'octroi d'aides financières aux améliorations structurelles individuelles.

4 Présentation du projet

4.1 Nouvelle règle proposée

La motion 19.3445 demande au Conseil fédéral un projet de loi garantissant que le conjoint ou le partenaire enregistré d'un exploitant agricole soit indemnisé équitablement pour son travail en cas de divorce. Les deux chambres ont accepté la motion.

Afin de mettre en œuvre la motion, l'ajout d'une nouvelle disposition dans la LAggr est proposée (art. 89, al. 4, P-LAggr)²², selon laquelle le Conseil fédéral peut fixer de nouvelles conditions pour l'octroi d'améliorations structurelles individuelles, garantissant que le conjoint ou le partenaire enregistré travaillant dans l'exploitation sera assuré contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution du partenariat enregistré. Ces conditions seront mises en œuvre comme suit: l'octroi d'aides financières pour des améliorations structurelles est soumis à une nouvelle obligation pour les chefs d'exploitation mariés ou liés par un partenariat enregistré. Le couple devra s'engager à recevoir un conseil commun au sujet du régime matrimonial et du règlement de leur collaboration par un spécialiste qualifié ou apporter la preuve du versement d'un salaire en espèces ou d'une partie du revenu.

Cette nouvelle réglementation est conçue comme un complément à la couverture sociale en cas de maladie ou d'accident, obligatoire pour l'octroi des paiements directs (art. 70a, al. 1, let. i, LAggr).

4.2 Adéquation des moyens requis

Le projet n'a aucune conséquence sur les tâches et les finances (cf. ch. 6.1).

²¹ Le rapport peut être consulté sous: www.parlament.ch > 20.3931 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

²² L'art. 89, al. 3, LAggr a été introduit par la modification du 16 juin 2023 de la LAggr (FF 2023 1527), mais n'est pas encore en vigueur.

4.3**Mise en œuvre**

La nouvelle réglementation proposée vise à introduire des éléments de couverture sociale pour les conjoints ou les partenaires enregistrés, comme condition d'octroi des aides financières pour les améliorations structurelles individuelles.

La mise en œuvre du projet dans l'OAS est prévue comme suit: une autodéclaration incitera les couples à examiner leur situation en profondeur et à se faire conseiller. Ainsi, les requérants devront confirmer, avec leur partenaire, qu'ils se sont fait une idée complète des conséquences de l'investissement prévu, que les opportunités l'emportent sur les risques et que la sécurité financière est garantie. Ils devront en outre déclarer si un salaire en espèces est versé pour le travail du partenaire dans l'exploitation. L'autodéclaration signée conjointement sera la condition de base pour le dépôt d'une demande d'aide financière fédérale.

Les critères de viabilité, de prise en compte du risque et de rentabilité d'un projet de construction ne seront pas modifiés. De même, il ne s'agira pas d'introduire une procédure lourde au plan administratif.

5 Commentaire de la disposition**5.1 Loi sur l'agriculture**

Art. 89, al. 4

Comme la base légale prévue ajoutera la nouvelle condition prévue aux exigences pour l'octroi des aides financières destinées aux améliorations structurelles individuelles, une adaptation de l'art. 89 LAgf est proposée. Grâce à une norme de délégation, le Conseil fédéral a la possibilité de fixer les modalités précises de cette condition dans l'OAS. Celle-ci fixera en détail les critères concrets concernant l'autodéclaration.

Les améliorations structurelles sont réglées au titre 5 de la LAgf. L'art. 87 LAgf énumère les objectifs visés par l'octroi d'aides financières (contributions à fonds perdu et crédits d'investissement remboursables sans intérêts). Différentes conditions sont liées à l'octroi des aides financières, à savoir la taille minimale de l'exploitation, l'existence à long terme de l'exploitation, la possibilité de financement et la viabilité de l'investissement, ainsi qu'une formation appropriée. L'OAS contient les dispositions d'exécution détaillées relatives aux conditions d'octroi des différentes aides financières.

Dans le cadre des aides financières pour les améliorations structurelles individuelles, on soutient par exemple les investissements qui peuvent atteindre un volume considérable, notamment pour la construction de bâtiments d'exploitation. Les investissements importants supposent déjà aujourd'hui un calcul solide du financement et de la viabilité. Les évaluations de la viabilité, c'est-à-dire la prise en compte du risque et de la rentabilité, tentent de représenter l'avenir sans pouvoir l'anticiper. Le soutien par la Confédération et le canton est subsidiaire aux mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture. Le calcul se base en premier lieu sur des considérations économiques concernant les investissements et les coûts qui y sont liés. Lors

de l'évaluation de la demande, on examine si l'investissement est viable pour la famille paysanne, compte tenu de la consommation privée et de la prévention des risques. À ce jour, une analyse sociale et économique des relations entre les époux ou les partenaires enregistrés n'était pas systématiquement effectuée lors de l'évaluation des risques.

6 Effets

6.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle réglementation pourrait conduire à un léger recul des demandes d'aides financières pour des améliorations structurelles individuelles, car certaines exploitations ne pourront plus satisfaire aux nouvelles exigences. Ces conséquences financières devraient cependant être très faibles. En outre, il y a tout lieu de penser que la demande en améliorations structurelles restera élevée, de telle sorte que les fonds alloués à ce titre à l'Office fédéral de l'agriculture devraient être entièrement utilisés même en cas de léger recul des demandes. Le cas échéant, les fonds dégagés seront utilisés pour les projets actuellement suspendus faute de moyens financiers.

Le contrôle par sondage des autodéclarations et la collecte des documents nécessaires entraînent pour la Confédération une hausse minime des charges de personnel dans le cadre de la haute surveillance basée sur les risques, qui peut être absorbée par les ressources existantes.

La concrétisation de la nouvelle réglementation à l'échelon de l'ordonnance ainsi que l'aide à l'exécution des dispositions ont pour conséquence une augmentation temporaire des charges. Celle-ci peut être couverte par les ressources existantes en personnel.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons sont responsables de l'exécution des améliorations structurelles et doivent donc aussi contrôler le respect des nouvelles dispositions. Il est important que les nouveaux critères d'entrée en matière soient mis en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble du pays. L'élaboration des bases entraînera sans doute une charge de travail supplémentaire à court terme pour les cantons. À cela s'ajoutent, dans le cas des nouvelles réglementations, des charges supplémentaires liées à l'information.

Même si la nouvelle réglementation suit une approche simple au moyen d'une auto-déclaration, l'examen des demandes nécessitera probablement des ressources supplémentaires en personnel. Le respect et l'exactitude de l'autodéclaration devra être contrôlée par sondage en fonction du risque. La région de montagne est particulièrement concernée par la nouvelle réglementation, car les aides financières dans le domaine des améliorations structurelles sont en grande partie octroyées dans la région de montagne.

6.3 Conséquences pour l'économie et les entreprises

La nouvelle réglementation proposée n'a pas de conséquences notables sur l'économie. Dans le domaine de l'agriculture, elle a pour conséquence de mieux garantir une sécurité financière suffisante pour les conjoints et les partenaires enregistrés d'exploitants en cas de divorce. Les évolutions positives constatées au cours des dernières années dans le domaine de la couverture sociale financière seraient ainsi davantage encouragées par la nouvelle réglementation.

La nouvelle réglementation proposée entraînera une augmentation de la charge administrative pour les entreprises et les exploitations agricoles qui déposent une demande d'améliorations structurelles individuelles, notamment dans les régions de montagne. Les mesures d'améliorations structurelles compensent en premier lieu les conditions de production difficiles. Certains requérants pourraient ne plus être en mesure de satisfaire aux exigences. Le nombre d'exploitations agricoles concernées dépendra des modalités exactes de la réglementation fixées à l'échelon de l'ordonnance.

Dans l'ensemble, la charge administrative dans le cadre des demandes d'améliorations structurelles individuelles sera plus élevée pour l'agriculture: malgré l'autodéclaration, les requérants devront apporter la preuve, lors des contrôles, qu'ils ont fait appel à des services de conseil ou versé un salaire ou une partie du revenu. Toute indication erronée ou fausse entraînera des mesures de remplacement ou une demande de remboursement de l'aide financière de la Confédération.

6.4 Conséquences pour la société

Les conséquences de la nouvelle réglementation pour la société sont indirectes: le renforcement du statut des conjoints et partenaires enregistrés travaillant dans l'agriculture en cas de divorce permet de sensibiliser davantage aux conséquences négatives de la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré.

Le fait de fixer la nouvelle réglementation proposée comme condition préalable à l'octroi d'aides financières pour des améliorations structurelles individuelles conduit à un renforcement des conjoints et partenaires enregistrés travaillant dans l'agriculture et sert ainsi à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes dans ce secteur.

6.5 Conséquences environnementales et autres conséquences

La nouvelle réglementation proposée n'a aucune conséquence directe sur l'environnement; il n'y a pas lieu non plus de s'attendre à des conséquences dans d'autres domaines.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La modification se fonde sur l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.)²³, aux termes duquel la Confédération se voit attribuer des compétences et des tâches élargies dans le domaine de la politique agricole. La phrase introductory de l'art. 104, al. 1, Cst., en particulier, charge la Confédération de veiller à ce que l'agriculture réponde aux exigences du développement durable en matière de production. Cette durabilité comprend trois dimensions: économique, écologique et sociale²⁴, la dernière étant réalisée aussi longtemps qu'un nombre suffisant de personnes sont actives dans l'agriculture²⁵. L'amélioration de la couverture financière des conjoints qui travaillent dans l'exploitation familiale correspond à cet objectif.

Les tâches visées à l'art. 104 Cst. seront notamment réalisées au moyen de l'instrument des améliorations structurelles (contributions et crédits d'investissement). Dans ce but, la Confédération a édicté des réglementations concernant les améliorations structurelles (titre 5 de la LAgf). Afin de permettre une utilisation des aides financières adéquate, efficace et conforme au droit, la Confédération subordonne déjà l'octroi des contributions et des crédits d'investissement à une série de conditions (p. ex. taille de l'exploitation, existence à long terme de l'exploitation, possibilité de financement et viabilité, formation appropriée). La modification de la LAgf proposée permettra au Conseil fédéral de compléter ces nombreuses conditions par de nouvelles exigences. Elle est conforme aux objectifs fixés par l'art. 104 Cst.

Il convient d'ajouter que certaines réserves fondamentales peuvent être émises en ce qui concerne la constitutionnalité du projet: en raison du critère de la taille minimale de l'exploitation et du fait que les améliorations structurelles sont principalement octroyées aux exploitations des régions de montagne, il existe le risque qu'un trop grand nombre de conjoints de chefs d'exploitation soient exclus de la nouvelle réglementation dans les exploitations des autres régions. La motion 19.3445 concerne cependant tous les conjoints et partenaires enregistrés dans les exploitations agricoles et ne serait donc que partiellement mise en œuvre par la solution proposée. La réglementation prévue dans l'OAS entraîne une inégalité de traitement aussi bien au sein de l'agriculture qu'entre les conjoints et les partenaires enregistrés dans les exploitations familiales paysannes et ceux dans les exploitations familiales non paysannes, bien que ces derniers soient confrontés à des risques semblables.

²³ RS 101

²⁴ Cf. Message du 12 février 2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), FF 2020 3851, p. 4074.

²⁵ Klaus Vallender et al., *Sankt Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, Zurich, 2014, p. 1915, § 6 sur l'art. 104, al. 1, Cst.; Bernhard Waldmann et al., *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle, 2015, § 22 sur l'art. 104, al. 1, Cst.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

CEDEF

Le principal instrument international visant à garantir l'égalité entre femmes et hommes est la Convention des Nations unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)²⁶, qui a été ratifiée en 1997 par la Suisse. La ratification s'accompagne de l'obligation de présenter régulièrement l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention. Les rapports sont présentés au Comité CEDEF des Nations Unies. Celui-ci apprécie les résultats obtenus et formule des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de la convention. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes joue un rôle prépondérant dans l'établissement du rapport.

Selon la CEDEF, les femmes dans l'agriculture font partie des groupes de femmes défavorisés et marginalisés. C'est pourquoi des informations sur leur situation sont fournies dans chaque rapport. Le 1^{er} novembre 2020, dans le cadre du sixième rapport périodique, le Conseil fédéral a approuvé les réponses de la Suisse aux questions posées dans la liste de points et de questions²⁷. Les dernières recommandations du Comité CEDEF²⁸, qui datent du 31 octobre 2022, concernent également les femmes en milieu rural.

CSW

La Commission de la condition de la femme des Nations unies (CSW) est le principal organe intergouvernemental mondial qui se consacre exclusivement à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Créée par la résolution 11(II) de l'ECOSOC du 21 juin 1946, il s'agit d'une commission du Conseil économique et social (ECOSOC). La CSW joue un rôle important dans la promotion des droits des femmes, dans la documentation de la réalité vécue par les femmes dans le monde entier et dans l'élaboration de normes mondiales pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Pendant la session annuelle de deux semaines de la Commission, des représentantes des États membres de l'ONU, des organisations de la société civile et des agences de l'ONU se réunissent au siège de l'ONU à New York. Chaque année, l'accent est mis sur un thème particulier. Le thème prioritaire de 2018 portait sur les «Problèmes à régler et possibilités à exploiter pour parvenir à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes et des filles en milieu rural».

²⁶ RS 0.108

²⁷ Ce document peut être consulté à l'adresse suivante: [> Égalité entre femmes et hommes > Publications égalité entre femmes et hommes > CEDEF > CEDEF – Réponse de la Suisse à la liste de points et de questions établie en vue du sixième rapport périodique de la Suisse.](http://www.ebg.admin.ch)

²⁸ Ce document peut être consulté à l'adresse suivante: [> Égalité entre femmes et hommes > Publications égalité entre femmes et hommes > CEDEF > CEDEF – Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Suisse.](http://www.ebg.admin.ch)

Objectifs de développement durable

Les objectifs de développement durable constituent le cadre de référence pour le développement durable mondial²⁹: les 17 objectifs de développement durable et leurs 169 sous-objectifs sont au cœur de l'Agenda 2030, le cadre applicable à l'échelle mondiale depuis 2016 pour les efforts nationaux et internationaux visant à résoudre ensemble les grands défis du monde. Parmi les 17 objectifs, l'objectif 5 se concentre particulièrement sur la garantie de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

En résumé, la nouvelle réglementation proposée est compatible avec les différentes obligations internationales (juridiques et politiques) de la Suisse, notamment dans le cadre de la CEDEF, de la CSW ainsi que des objectifs de développement durable.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend une importante disposition qui fixe des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., cette disposition doit être édictée sous la forme d'une loi fédérale.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet n'a d'incidence ni sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ni sur leur exécution.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet est sans incidence sur la législation sur les subventions.

7.7 Délégation de compétences législatives

L'art. 89, al. 4, P-LAgr délègue de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral. Celui-ci obtient la compétence de fixer les conditions concrètes que le requérant doit remplir pour obtenir des aides financières aux améliorations structurelles individuelles afin de protéger le conjoint ou le partenaire enregistré travaillant dans

²⁹ Ce document peut être consulté à l'adresse suivante: [> Agenda 2030 et ODD > 17 objectifs de développement durable.](http://www.dfae.admin.ch/agenda2030)

l'exploitation contre les conséquences négatives d'un divorce ou d'une dissolution de partenariat enregistré.

7.8 Protection des données

Le projet est sans incidence sur la protection des données.

