



Date de dépôt : 18 juin 2025

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Pierre Eckert, François Erard, Florian Dugerdil, Jacques Blondin, Marjorie de Chastonay, Sophie Bobillier, Céline Bartolomucci, Christina Meissner, Emilie Fernandez, David Martin, Jean-Marc Guinchard, Jacques Jeannerat, Yves Magnin, Dilara Bayrak, Julien Nicolet-dit-Félix, Sophie Demaurex, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Pierre Tombola, Grégoire Carasso, Lara Atassi, Laura Mach, Jean-Charles Rielle, Angèle-Marie Habiyakare, Thierry Arn pour relancer les bons du terroir durant la période estivale (soutien à la vente directe durant les mois de juin à septembre)

En date du 22 novembre 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- les diverses manifestations du monde agricole, dont le SOS lancé par les paysannes et les paysans genevois;*
- que le parlement a démontré qu'il est important de soutenir la production locale de biens alimentaires via la résolution 1031 votée par le Grand Conseil « pour que la colère des paysannes et des paysans suisses ne reste pas lettre morte »;*
- que, face à l'augmentation des coûts de production et des marges inchangées, les coûts de revient pour les paysans et les paysannes augmentent;*
- que de juin à septembre les exploitations agricoles sont au maximum de leur production de biens alimentaires;*

- *que la vente directe permet aux producteurs et productrices de générer des revenus complémentaires supplémentaires en maintenant les marges au sein des exploitations;*
- *que, malgré l'engouement durant la crise sanitaire, les circuits courts et la vente directe souffrent depuis la réouverture des frontières d'une certaine désaffection de la part de la clientèle, alors même que les paysannes et les paysans ont investi dans des structures de vente à la ferme pour faire face à la demande;*
- *que la demande pour la vente directe faiblit particulièrement pendant les mois privilégiés de vacances allant de juin à septembre, à un moment où la production est élevée;*
- *que l'impact des bons du terroir délivrés pendant la crise COVID a été mesuré et qu'il a été considéré comme bon pour l'économie agricole locale,*

invite le Conseil d'Etat

- *à réitérer l'action « Localement vôtre – bons du terroir » durant les mois de juin à septembre 2024, afin de soutenir la vente directe et la consommation de produits locaux pendant la période estivale;*
- *à affecter un budget spécifique à cette action sans empiéter sur d'autres aides qui pourraient être attribuées à l'agriculture.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Préambule

Le 3 mai 2024, le Grand Conseil a envoyé au Conseil d'Etat la motion « Bons du terroir » (M 3017), qui prévoit la reconduction, durant l'été 2024, de juin à septembre, de l'opération extraordinaire menée pendant la crise du COVID-19.

Le rapport du Conseil d'Etat du 30 octobre 2024 concernant cette motion (M 3017-A) expliquait pourquoi elle n'avait pas été mise en œuvre. Outre les questions de délais, d'actualité météorologique et de renforcement des moyens financiers à disposition de l'office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE) dès 2025, notamment pour promouvoir la vente directe, le Conseil d'Etat rappelait en préambule, dans les considérations générales, que l'action extraordinaire « Bons du terroir – Localement vôtre » avait été initiée par le Conseil d'Etat dans le cadre des mesures COVID-19 et que *« lors du lancement de l'action, malgré le contexte très particulier de pandémie et des mesures liées, des interrogations portant sur les aspects de concurrence ont notamment été formulées de la part de distributeurs exclus de ladite mesure, alors qu'ils proposaient également des produits du terroir dans leurs magasins. »*

Ce point sur la concurrence, pourtant sensible, n'a pas été relevé par les motionnaires et députés qui sont intervenus lors de la séance plénière du parlement du 22 novembre 2024, mentionnant principalement la question du délai de mise en œuvre. Ainsi, le Grand Conseil a renvoyé le rapport au Conseil d'Etat, les motionnaires et députés exprimant également une volonté de mise en œuvre de la motion pour l'été 2025.

Conformité de la mesure « Bons du terroir » avec la réglementation agricole fédérale, la liberté économique et les règles du marché intérieur

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a sollicité un avis de droit auprès du Prof. Adrien Alberini¹, afin de lever les doutes concernant la conformité de la mesure sur différents aspects. Le Prof. Alberini est notamment professeur associé en droit public économique à la Faculté de droit de l'Université de Genève. Ses recherches portent sur la réglementation sectorielle et le droit de la concurrence, les activités économiques déployées par les collectivités publiques ainsi que les diverses formes de soutien par l'Etat aux activités économiques d'acteurs publics ou privés. Ses conclusions sont résumées ci-après.

¹ <https://www.unige.ch/droit/collaborateur/professeurs/alberini-adrien>

Conformité avec la réglementation agricole fédérale

L'opération « Bons du terroir » ne contrevient pas à la réglementation agricole fédérale. Bien que proche, dans sa forme, du régime fédéral des paiements directs, elle poursuit, en particulier, un objectif qui est, selon le Prof. Alberini, distinct (soutien conjoncturel à la consommation locale). Inscrite dans un cadre législatif cantonal clair, fondée sur une base constitutionnelle ayant reçu la garantie fédérale, cette mesure relève d'une politique agricole complémentaire et locale, distincte du régime uniforme fédéral, et elle peut, de ce fait, coexister avec ce dernier sans empiéter sur la compétence concurrente non limitée aux principes de la Confédération en matière d'agriculture.

Non-conformité à la liberté économique institutionnelle et individuelle

Quand bien même il peut être reconnu, comme indiqué ci-dessus, que le canton dispose des compétences nécessaires pour mettre en œuvre l'opération « Bons du terroir », cette dernière doit en tout état être conforme au droit fédéral supérieur. La question de la conformité de l'opération à la liberté économique et aux règles sur le marché intérieur est résumée dans les points qui suivent :

- selon le Prof. Alberini, l'opération « Bons du terroir » n'est pas conforme à la liberté économique dans sa dimension institutionnelle²; en effet, si l'opération revêt certes une certaine dimension sociale, elle relève principalement d'une politique économique, interdite selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral;
- Dans l'hypothèse, peu probable, où l'opération « Bons du terroir » devait néanmoins être considérée comme compatible avec la liberté économique institutionnelle, elle n'est en tout état pas conforme à la liberté économique individuelle³; en effet, les concurrents ont un droit fondamental, ancré dans l'article 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), d'être traités sur un pied d'égalité, ce qui est la traduction en termes concrets du principe de la neutralité de l'Etat en matière de concurrence;

² A savoir, l'interdiction pour l'Etat de prendre des mesures de politiques économiques susceptibles d'entraver la libre concurrence dans le but d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques.

³ A savoir, l'égalité de traitement entre entreprises concurrentes.

- en réservant l'opération « Bons du terroir » aux seuls producteurs genevois pratiquant la vente directe, on crée de facto une distorsion de la concurrence avec les distributeurs vendant les mêmes produits genevois, voire avec d'autres producteurs non genevois.

Non-conformité aux règles sur le marché intérieur (LMI)

En l'absence de jurisprudence sur des cas similaires à celui du cas d'espèce, il est difficile de déterminer si l'opération « Bons du terroir » constitue véritablement une restriction d'accès au marché au sens de la loi fédérale sur le marché intérieur, du 6 octobre 1995 (LMI; RS 943.02). Cela étant, compte tenu en particulier de la nature de la mesure comme mesure d'aide directe favorisant les producteurs locaux, l'opération « Bons du terroir » est une mesure qui, en soi, constitue une telle restriction, indépendamment de l'impact quantitatif de la mesure. En outre, les conditions permettant d'autoriser des restrictions d'accès au marché ne sont pas remplies, de sorte que l'opération est incompatible avec la LMI.

Si le Conseil d'Etat considère que le respect du droit supérieur ne lui permet pas de renouveler ou de pérenniser l'opération « Bons du terroir », hors contexte tout à fait exceptionnel, il a néanmoins décidé de renforcer son action par des mesures pérennes, ciblées et ouvertes à l'ensemble des exploitations agricoles qui seraient en difficulté.

C'est ainsi que les exploitations agricoles en difficulté peuvent compter sur des mesures ciblées d'appui qui ont été renforcées⁴ par une modification du règlement d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture, du 7 septembre 2022 (RPromAgr; rs/GE M 2 05.01), adoptée le 15 janvier 2025 par le Conseil d'Etat. Ces modifications consistent notamment en une augmentation du plafond de l'aide maximale d'urgence, qui vise à remédier à un manque provisoire de liquidités (art. 35, lettre f RPromAgr) et, dans le cadre de la mesure d'aide aux exploitations paysannes (AEP), en la possibilité d'octroyer une subvention cantonale complémentaire, à fonds perdus, en cas de circonstances exceptionnelles ayant un impact péjorant la situation financière de l'exploitation agricole (art. 39, al. 4 RPromAgr). Ces mesures, ciblées sur l'entreprise, ont l'avantage de s'inscrire dans la durée, les événements particuliers, tels qu'aléas climatiques, biologiques, pandémiques, ayant tendance à survenir à une cadence de plus en plus rapprochée. De plus, dans le cadre d'une demande d'aide au titre de l'AEP, il

⁴ « Augmenter le soutien à la filière animale et l'aide d'urgence aux exploitations » <https://www.ge.ch/document/communique-hebdomadaire-du-conseil-etat-du-15-janvier-2025#extrait-38206>

est procédé à un diagnostic de l'entreprise, en vue de mettre en œuvre, au besoin, des mesures correctives pérennes.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ

Annexe :

Avis de droit concernant la conformité de la mesure « Bons du terroir » à la réglementation agricole fédérale, à la liberté économique et aux règles du marché intérieur, du 26 mai 2025

Avis

De : Prof. Adrien Alberini et Me Alma Marchand
A : Département du territoire, Office Cantonal de l'Agriculture et de la Nature (OCAN)
Date : 26 mai 2025
Concerne : **Bons du Terroir**

I. Résumé des conclusions

1. L'opération « Bons du Terroir » ne contrevient pas à la réglementation agricole fédérale. Bien que proche, dans sa forme, du régime fédéral des paiements directs, elle poursuit, en particulier, un objectif qui est selon nous distinct (soutien conjoncturel à la consommation locale). Inscrite dans un cadre législatif cantonal clair, fondée sur une base constitutionnelle ayant reçu la garantie fédérale, cette mesure relève d'une politique agricole complémentaire et locale, distincte du régime uniforme fédéral, et peut de ce fait, à notre sens, coexister avec ce dernier sans empiéter sur la compétence concurrente non limitée aux principes de la Confédération en matière d'agriculture (Section III).
2. Quand bien même il peut être reconnu, comme indiqué ci-dessus, que le canton dispose des compétences nécessaires pour mettre en œuvre l'opération Bons du Terroir, cette dernière doit en tout état être conforme au droit fédéral supérieur. La question de la conformité de l'opération à la liberté économique et aux règles sur le marché intérieur est résumée dans les points qui suivent :
3. A notre sens, l'opération Bons du Terroir n'est pas conforme à la liberté économique dans sa dimension institutionnelle. En effet, si l'opération revêt certes une certaine dimension sociale, elle relève principalement d'une politique économique interdite selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral (Section IV.B).
4. Dans l'hypothèse, peu probable à notre sens, où l'opération Bons du Terroir devait néanmoins être considérée comme compatible avec la liberté économique institutionnelle, elle n'est en tout état pas conforme à la liberté économique individuelle (Section IV.C).
5. En l'absence de jurisprudence sur des cas similaires à celui du cas d'espèce, il est difficile de déterminer si l'opération Bons du Terroir constitue véritablement une restriction d'accès au marché au sens de la LMI. Cela étant, compte tenu en particulier de la nature de la mesure comme mesure d'aide directe favorisant les producteurs locaux, nous sommes d'avis que l'opération Bons du Terroir est une mesure qui, en soi, constitue une telle restriction, indépendamment de l'impact quantitatif de la mesure. En outre, les conditions permettant d'autoriser les

restrictions d'accès n'étant pas remplies, l'opération est incompatible avec la LMI (Section V).

II. Objet de l'avis de droit et faits pertinents

A. Objet de l'avis de droit

6. Le présent avis de droit a pour objectif d'analyser si l'opération Bons du Terroir, telle que décrite plus en avant ci-dessous, est conforme au droit de la concurrence (défini ici de manière large).
7. Plus précisément, est analysée au sein de l'avis de droit la conformité de l'opération Bons du Terroir avec : (i) la réglementation fédérale agricole, (ii) la liberté économique, (iii) les règles sur le marché intérieur et (iv) les engagements internationaux (aperçu).
8. A toutes fins utiles, une table des matières figure en **Annexe 1**.

B. Résumé de l'opération Bons du Terroir

1. Opération initiale 2021

9. Le 21 avril 2021, le Conseil d'État genevois a proposé au Grand Conseil le projet de loi PL 12937, visant à soutenir les producteurs locaux affectés par la crise du COVID-19, en particulier ceux valorisant les produits du terroir genevois. Dans un contexte de réduction des ventes et de fermeture de certains canaux de distribution, l'objectif était de stimuler la consommation de produits locaux et d'aider les producteurs à maintenir leur activité. Ce projet visait également à promouvoir une économie circulaire et les circuits courts de distribution, tout en respectant les normes sociales du canton.
10. Le PL 12937 comprenait en particulier un chapitre intitulé « Bons producteurs ». Les dispositions contenues dans ce chapitre prévoyaient en substance ce qui suit :
 - L'Etat de Genève soutient, par des aides, les producteurs valorisant les produits du terroir genevois qui remplissent des conditions déterminées, à savoir (a) avoir son siège dans le canton de Genève, (b) pratiquer la vente directe du producteur au consommateur, (c) proposer sur le lieu de vente une offre composée majoritairement de produits du terroir genevois, et (d) respecter les contrats-types de travail en vigueur dans le canton de Genève ou les conventions collectives de travail¹.

¹ Art. 7 al. 1 PL 12937. A noter encore que les brasseurs doivent de plus élaborer l'ensemble de leurs produits sur le territoire genevois (art. 7 al. 2 PL 12937).

- Les aides interviennent selon le double mécanisme suivant² :
 - o Les producteurs doivent réduire leur prix de vente unitaire de 20%, mais au maximum de CHF 300.-. Cette réduction est financée par l'Etat.
 - o L'Etat verse à chaque producteur une aide supplémentaire à fonds perdu équivalant à 10% de la valeur de chaque bon, mais au maximum CHF 150.-.
 - L'ensemble des achats doit se faire via une plateforme désignée par l'Etat³.
 - Le montant total des subventions octroyées par l'Etat dans le cadre du régime susmentionné ne peut excéder CHF 2'750'000.-⁴.
11. Selon les informations portées à notre connaissance, l'opération menée en 2021 a principalement bénéficié à une filière particulière, celle du vin. Cela s'explique par le fait que le vin a une valeur plus élevée par rapport à d'autres produits agricoles (maraîchers, laitiers, etc.). En conséquence, le vin a représenté 70 % du chiffre d'affaires réalisé dans le cadre de l'opération.

2. *Renouvellement de l'opération*

12. En mai 2024, le Grand Conseil a voté une motion visant à reconduire l'opération Bons du terroir pour la période juin à septembre 2024, pour les motifs suivants⁵ :
- Face à l'augmentation des coûts de production et à des marges stagnantes, les producteurs locaux ont besoin de soutien, notamment par la vente directe qui permet de maintenir leurs marges ;
 - Bien que la vente directe ait connu un engouement durant la crise COVID-19, la demande faiblit en été, malgré l'investissement des producteurs dans des infrastructures adaptées ;
 - L'opération Bons du Terroir, ayant démontré son efficacité en générant un chiffre d'affaires important pour les producteurs locaux, constitue un levier pour soutenir la demande durant la période estivale, particulièrement lors du pic de production.

² Art. 8 et 9 PL 12937.

³ Art. 3 ss PL 12937.

⁴ Art. 6 PL 12937.

⁵ M 3017, p. 3 s. A noter que ces motifs ne semblent pas être sous-tendus par des analyses économiques établies selon des méthodologies déterminées.

13. Le 30 octobre 2024, le Conseil d'Etat a répondu au Grand Conseil ce qui suit⁶ :
- L'opération a été lancée pour soutenir les producteurs locaux pendant la crise COVID-19, mais des préoccupations ont émergé concernant la concurrence avec d'autres distributeurs.
 - La motion, visant une mise en œuvre dès juin 2024, a un délai trop court, nécessitant une adoption législative, un budget et une préparation logistique (information des producteurs, campagne publique, réactivation de la plateforme) ;
 - Des événements climatiques (gel et inondations) ont aggravé la situation, entraînant des demandes de soutien supplémentaire et une révision du plan financier quadriennal ;
 - Un nouveau contrat entre l'Etat et l'Office de la promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE) pour 2025-2029, adopté en septembre 2024, prévoit des financements accrus pour la vente directe.
14. Le Grand Conseil a refusé la réponse du Conseil d'Etat et insisté pour que l'opération soit reconduite en 2025.

3. *Distinction avec d'autres mesures*

15. Il convient de relever que l'opération Bons du Terroir n'est pas la seule aide dont les agriculteurs genevois peuvent bénéficier. En effet, différentes mesures d'aides financières existent comme les aides d'urgence pour pallier aux problèmes de liquidités ou encore l'aide aux exploitations paysannes (« **AEP** »). Ces mesures ont d'ailleurs été renforcées par le Conseil d'Etat en janvier 2025⁷.
16. Par exemple, les AEP – reconnues par le canton comme des mesures de politique sociale⁸ – prévoient de soutenir les agriculteurs rencontrant des difficultés financières indépendantes de leur volonté par le biais des mesures suivantes : (i) accorder des prêts sans intérêts, (ii) remplacer des prêts coûteux ou (iii) faciliter la cessation d'exploitation. Ces mécanismes sont conditionnés à la taille minimale de l'exploitation, à une formation professionnelle adéquate et à des plafonds de revenu et de fortune.
17. Ainsi, bien que les deux dispositifs visent à soutenir les producteurs locaux, l'Opération Bons du Terroir se distingue par son objectif de promotion immédiate

⁶ M 3017-A.

⁷ <https://www.ge.ch/document/communique-hebdomadaire-du-conseil-etat-du-15-janvier-2025#extrait-38206> « Augmenter le soutien à la filière animale et l'aide d'urgence aux exploitations ».

⁸ Les AEP sont notamment fondées sur l'Ordonnance fédérale sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture, RS 914.11.

des ventes, tandis que les AEP sont davantage centrées sur un soutien financier à plus long terme et destiné à des exploitants rencontrant des difficultés structurelles que ces derniers peuvent démontrer.

18. La distinction entre les AEP et l'opération Bons du Terroir sera brièvement abordée dans le cadre de l'analyse de la conformité de l'opération à la liberté économique institutionnelle (Section IV.B et C).

III. Conformité à la réglementation agricole fédérale

A. Observations liminaires

19. La présente Section III a pour but d'apprécier si l'opération Bons du Terroir est conforme à la réglementation agricole fédérale, analyse qui implique essentiellement d'examiner si le canton de Genève dispose de la compétence lui permettant de mettre en œuvre, au plan cantonal, l'opération.

B. Répartition des compétences entre Confédération et cantons

1. Principes généraux

20. Le fédéralisme en Suisse est traduit par les deux principes cardinaux suivants⁹ : (i) les cantons sont souverains dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas transférés à la Confédération¹⁰, et (ii) parallèlement, la Confédération ne peut assumer que les tâches que la Constitution lui attribue¹¹.
21. La Constitution fédérale énumère de manière exhaustive les compétences de la Confédération. Trois types de compétences sont généralement distinguées : les compétences exclusives, les compétences parallèles et les compétences concurrentes (lesquelles peuvent être non limitées aux principes, autrement dit globales)¹².
22. Tel qu'il le sera exposé ci-après, il est admis que la Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes en matière d'agriculture¹³. Il convient ainsi de préciser cette notion.

⁹ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2021, N 1048 s.

¹⁰ Art. 3 Cst., soit la clause générale de compétence au profit des cantons.

¹¹ Art. 42 al. 1 Cst., soit la compétence d'attribution à la Confédération.

¹² MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, N 1079., étant précisé que d'autres catégories plus spécifiques de compétences peuvent être identifiées.

¹³ VALLENDER/HETTICH, in Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008, n° 3 ad art. 104 Cst., p. 1668 s ; ATF 138 I 435, consid. 3.3.1.

23. En présence d'une compétence concurrente, les cantons demeurent compétents tant que la Confédération n'a pas légiféré dans le domaine concerné¹⁴. Ce n'est que lorsque cette dernière exerce sa compétence que le droit fédéral évince le droit cantonal contraire, en vertu du principe de la primauté du droit fédéral¹⁵.
24. L'analyse de la marge de manœuvre laissée aux cantons suppose d'examiner si la Confédération a épuisé l'objet de la réglementation, c'est-à-dire si sa législation présente un caractère exhaustif excluant toute norme cantonale autonome. Une telle analyse revêt une importance particulière lorsque la Confédération agit dans le cadre d'une compétence concurrente non limitée aux principes, qui lui permet, en principe, de réglementer de manière complète un domaine. Le plus souvent, l'interprétation de la législation fédérale révèle qu'elle ne vise pas à occuper entièrement le champ réglementaire, laissant ainsi subsister des espaces normatifs plus ou moins étendus pour les cantons. Dans ce cas, les cantons perdent leur compétence propre et ne peuvent légiférer qu'en vertu d'une habilitation expresse contenue dans la législation fédérale¹⁶.
2. *Répartition des compétences en matière de réglementation agricole*
25. Aux termes de l'art. 104 al. 1 Cst., 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 : (a) à la sécurité de l'approvisionnement de la population ; (b) à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ; (c) à l'occupation décentralisée du territoire.
26. L'art. 104 Cst. confère ainsi à la Confédération une compétence législative en matière agricole. Comme évoqué ci-dessus, la doctrine et la jurisprudence admettent que dans ce domaine, la Confédération dispose d'une compétence concurrente non limitée aux principes, de sorte qu'elle peut légiférer de manière détaillée et évincer le droit cantonal dès qu'elle fait usage de cette compétence¹⁷.
27. La Confédération a exercé cette compétence en adoptant notamment la Loi fédérale sur l'agriculture¹⁸, ainsi qu'un ensemble d'ordonnances d'exécution, dont

¹⁴ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, N 1078., soit l'effet dérogatoire subséquent.

¹⁵ Art. 49 al. 1 Cst.; CR Cst., MARTENET, ad art. 49 Cst., N 12. A noter plus généralement qu'il s'agit d'un principe général que l'on retrouve notamment à l'art. 6 CC (cf. CR CC I, BOVET/GRODECKI, ad art. 6 CC, N. 1-7).

¹⁶ Pour le paragraphe : MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, N 1088.

¹⁷ VALLENDER/HETTICH, in Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008, n° 3 ad art. 104 Cst., p. 1668 s; ATF 138 I 435, consid. 3.3.1.

¹⁸ LAgr; RS 910.1.

l'Ordonnance sur les paiements directs¹⁹, sur laquelle nous reviendrons plus en détail ci-dessous²⁰.

28. Conformément aux principes généraux exposés, l'usage de la compétence en matière agricole par la Confédération par le biais d'un arsenal de lois fédérales et d'ordonnances d'exécution a pour conséquence que les compétences autonomes dont disposent les cantons dans le domaine agricole sont réduites²¹. Les cantons conservent toutefois un rôle d'exécution important²².
3. *Répartition des compétences en matière de paiements directs*
29. Dans la mesure où l'opération Bons du Terroir vise à soutenir financièrement les producteurs locaux répondant à certains critères (notamment vente directe, produits majoritairement genevois, respect du droit du travail cantonal), elle revient à rémunérer les prestations fournies par ces producteurs. Dans cette optique, l'opération présente – au moins de manière apparente, comme il sera examiné plus loin – une certaine proximité avec le régime de paiements directs institué par la Confédération, dans la mesure où elle tend à valoriser certaines prestations agricoles au moyen d'un soutien financier public.
30. En effet, la Confédération prend notamment comme mesure celle de rémunérer, au moyen de paiements directs, les prestations écologiques et d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol²³. Elle octroie ainsi à ces exploitants des contributions écologiques (au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'utilisation efficiente des ressources et de transition), à condition qu'ils fournissent les prestations écologiques requises²⁴. Les agriculteurs souhaitant

¹⁹ OPD, RS 910.13. Depuis son introduction il y a une trentaine d'années, le système des paiements directs a été régulièrement modifié (pour la dernière fois à la fin de l'année 2024), afin de refléter l'évolution des objectifs poursuivis par la politique agricole. L'on peut donc s'attendre à ce que ce système continue à évoluer (y compris sur les objectifs poursuivis), ce qui doit être gardé à l'esprit lorsque l'on envisage des mesures au plan cantonal qui peuvent se rapprocher des paiements directs prévus par le droit fédéral.

²⁰ La Confédération a également adopté l'Ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles, RS 916.010. Dans la mesure où cette ordonnance a pour but d'augmenter les recettes commerciales de l'agriculture suisse par l'octroi d'aides financières (art. 1), lesquelles soutiennent (i) la conception, la production et la diffusion de la publicité de base, des mesures de marketing directs et de la communication électronique, (ii) les mesures prises dans le domaine des relations publiques, (iii) la participation à des foires, des expositions, des manifestations et des activités de parrainage, (iv) les activités de promotion des ventes dans les points de vente, (v) la préservation et le design d'emballages communs et (vi) les projets d'études de marché et le contrôle marketing (art. 2), l'aide de la Confédération nous semble distincte de l'opération Bons du Terroir tant quant à son objectif qu'à sa finalité. Elle ne sera ainsi pas détaillée plus en avant.

²¹ VALLENDER/HETTICH, *in* Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008, n° 3 ad art. 104 Cst., p. 1668 s; ATF 138 I 435, consid. 3.3.1.

²² Art. 46 Cst. cum art. 178 LAgr.

²³ Art. 2 al. 1 let. b LAgr.

²⁴ Art. 70 al. 1 LAgr.

recevoir des paiements directs doivent notamment respecter les dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à l'agriculture²⁵.

31. Le versement de paiements directs par la Confédération est précisé de manière détaillée au sein de l'OPD. Plusieurs dispositions de cette ordonnance accordent aux cantons un rôle d'exécution²⁶.
 32. Sur la base des fondements présentés ci-dessus, en particulier du fait que la Confédération a largement exercé sa compétence en matière d'agriculture, il convient de retenir que la compétence des cantons en matière de paiements directs est limitée à l'exécution de la réglementation fédérale, laquelle doit être considérée comme exhaustive dans ce domaine. A notre connaissance, ce principe n'est pas infirmé par la doctrine ou la jurisprudence.
4. *Législation fédérale exhaustive : marge de manœuvre cantonale*
33. Le caractère exhaustif de la législation fédérale dans un certain domaine n'équivaut pas, de façon absolue ou systématique, à éliminer toute possibilité pour un canton de légiférer dans cette même matière. En particulier, une réglementation cantonale peut subsister lorsqu'elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral exhaustif²⁷.
 34. Par exemple, le Tribunal fédéral a admis la possibilité pour des communes d'édicter des prescriptions d'aménagement du territoire et de police des constructions concernant des installations de téléphonie mobile, alors même que la protection contre les immissions de ces installations était exhaustivement réglementée par le droit fédéral, de sorte à exclure toute réglementation cantonale ou communale visant directement lesdites immissions²⁸.
 35. Dans le domaine agricole, le Tribunal fédéral a jugé que le Concordat latin sur le chanvre empiétait sur les compétences de la Confédération. Ce concordat posait des conditions et des exigences visant à atteindre les mêmes objectifs de prévention et de contrôle que ceux déjà poursuivis par la législation fédérale applicable, notamment en matière de stupéfiants et d'agriculture. Or, dans la mesure où la réglementation fédérale est exhaustive dans ces domaines, de tels objectifs relèvent exclusivement du droit fédéral²⁹.

²⁵ Art. 70 al. 2 LAgr.

²⁶ Voir notamment Art. 29 al. 1 OPD, art. 43 al. 4 et 5 OPD, art. 45 al. 5 OPD, art. 57 al. 2 OPD, art. 59 al. 3 OPD, art. 76 OPD, art. 98 OPD ou encore art. 105 OPD.

²⁷ ATF 138 I 435, consid. 3.5.1 et référence doctrinale citée.

²⁸ ATF 133 II 64, consid. 5.2.

²⁹ ATF 138 I 435, consid. 3.5.5. et 3.5.6.

36. Il convient ainsi d'analyser si l'opération Bons du Terroir présente un autre but que celui recherché par le droit fédéral exhaustif, en particulier en matière de paiements directs. Cette analyse fait l'objet de la section qui suit.

C. Application au cas d'espèce

1. Identification de distinctions

37. Nous identifions, au sein du régime prévu par l'opération Bons du Terroir, trois distinctions avec le système des paiements directs de la Confédération, à savoir : (i) l'objectif poursuivi, (ii) les bénéficiaires visés, et (iii) les modalités de soutien. Sera également abordée la question de la garantie fédérale à la Constitution genevoise et, partant, à l'absence de remise en question par la Confédération de l'ensemble législatif cantonal dans lequel s'insère l'opération.

2. Objectif poursuivi : soutien conjoncturel à la demande locale

38. Contrairement au régime fédéral des paiements directs, dont la finalité est à notre sens structurelle et de long terme – à savoir la rémunération de prestations d'intérêt public fournies par les exploitants agricoles³⁰ – l'opération genevoise a été présentée, dès son origine, comme une mesure ponctuelle de relance de la demande locale.
39. Selon l'exposé des motifs de la motion M3017, l'objectif était de soutenir la vente directe durant une période traditionnellement creuse pour la consommation, à savoir l'été, en particulier en sortie de pandémie³¹. Le caractère temporaire, ciblé et correctif de l'opération, centrée en tout état sur la promotion des circuits courts, a été également souligné³².

3. Bénéficiaires visés : cercle restreint et conditions cantonales

40. Le programme fédéral de paiements directs est ouvert à toute exploitation agricole suisse remplissant les conditions fixées par la LAgr et l'OPD, sans distinction territoriale. À l'inverse, l'opération genevoise vise exclusivement des producteurs locaux, pratiquant la vente directe et respectant un ensemble de critères cantonaux, dont notamment : (i) avoir leur siège dans le canton de Genève, (ii) pratiquer la vente directe du producteur au consommateur, (iii) proposer sur le lieu de vente une offre majoritairement composée de produits du terroir genevois et (iii) respecter les contrats-types de travail ou les conventions collectives en vigueur dans le canton³³.
41. Le cercle des bénéficiaires, y.c. agricoles, se trouve ainsi restreint par des conditions territoriales, commerciales et sociales propres à la politique cantonale. Partant, à

³⁰ Art. 104 al. 2 let. a Cst.; art. 70 al. 1 LAgr.

³¹ M M3017, p. 3s.

³² *Idem*.

³³ Art 7 al. 1 PL 12937.

notre sens, le régime genevois relève moins d'un soutien agricole uniforme que d'une politique économique (ou sociale, nous y reviendrons ci-après) et locale.

4. *Modalités de soutien : logique transactionnelle*

42. Les paiements directs fédéraux sont versés annuellement, selon des barèmes préétablis, sur la base de prestations environnementales ou structurelles. À l'inverse, l'aide cantonale prévue par l'opération analysée repose sur une logique transactionnelle : le soutien est déclenché uniquement lorsqu'un bon est effectivement utilisé. Le subventionnement est ainsi indirect, adossé à une opération de vente, et limité à une enveloppe budgétaire fermée. Il ne s'agit donc pas d'un complément de revenu agricole mais d'un outil propre de soutien à la commercialisation.

5. *Garantie fédérale*

43. La Constitution genevoise prévoit que l'État encourage une agriculture diversifiée de qualité, respectueuse de l'environnement et de proximité³⁴. En outre, l'Etat promeut les produits agricoles du canton³⁵.

44. Le Parlement fédéral a accordé la garantie fédérale sans réserve à cette constitution, étant précisé que diverses discussions – finalement sans conséquence au regard de la garantie accordée – ont eu lieu sur d'autres dispositions de la Constitution³⁶. Ceci a pour effet que la Confédération a considéré la disposition comme conforme au droit fédéral supérieur.

45. Se fondant sur la base constitutionnelle précitée, la loi genevoise sur la promotion de l'agriculture³⁷ et son règlement d'application³⁸ prévoient des mesures de soutien. Notamment : le canton (i) favorise le placement et l'écoulement des produits agricoles genevois, lesquels doivent être distinctement identifiés, notamment en vue de l'obtention de prix équitables³⁹, (ii) soutient les projets dont le but consiste à développer une agriculture basée sur des contrats entre la production, la distribution et la consommation, et en particulier ceux favorisant les relations entre les personnes qui produisent et celles qui consomment⁴⁰, et (iii) soutient la promotion de produits agricoles commercialisés à des prix permettant aux exploitantes et exploitants d'obtenir un revenu assurant la pérennité de l'exploitation, dans le respect des principes énoncés par la loi⁴¹.

³⁴ Art. 187 al. 1 Cst.

³⁵ Art. 187 al. 3 Cst.

³⁶ Art. 51 Cst. et art. 172 al. 2 Cst.

³⁷ LPromAgr, RS M 2 05.

³⁸ RPromAgr RS 2 05.01.

³⁹ Art. 13 LPromAgr.

⁴⁰ Art. 25 al. 2 RPromAgr.

⁴¹ Art. 25 al. 3 RPromAgr.

46. Dans le contexte qui précède, il convient de retenir que l'opération Bons du Terroir s'inscrit dans un ensemble législatif cantonal clair, exprès et dont la base constitutionnelle a été reconnue par la Confédération comme conforme au droit supérieur. Il en découle que, de ce point de vue également, la réglementation cantonale peut à notre sens coexister avec la réglementation fédérale en matière agricole, en particulier en matière de paiements directs.
47. Partant, l'opération Bons du Terroir est à notre sens conforme à la réglementation fédérale agricole. Demeure ouverte la question de la conformité de cette opération avec la liberté économique et la Loi fédérale sur le marché intérieur, question qui fait l'objet des sections qui suivent.

IV. Non-conformité à la liberté économique

A. Observations liminaires

48. A la suite de l'examen de la conformité de l'opération Bons du Terroir au regard de la réglementation fédérale agricole, la question suivante qui se pose est celle de savoir si cette opération, dans sa dimension de soutien financier en faveur de producteurs agricoles, est conforme à la liberté économique. A cet égard, on rappellera que la liberté économique revêt une double dimension en droit constitutionnel suisse, à savoir une dimension institutionnelle et une dimension en tant que liberté individuelle. Chacune de ces dimensions est abordée successivement dans la présente section.

B. Liberté économique institutionnelle

1. Interdiction des mesures de politique économique

49. Le Tribunal fédéral a considéré, de manière constante, que « l'art. 94 Cst., en tant que principe fondamental d'un ordre économique fondé sur l'économie de marché, vise à protéger la liberté économique dans sa dimension systémique ou institutionnelle (cf. ATF 148 II 121 consid. 7.2; 145 I 183 consid. 4.1.1). Il exige ainsi de l'Etat qu'il respecte les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.2; 140 I 218 consid. 6. 2) et lui interdit de prendre des mesures dites de politique économique, à savoir celles qui sont susceptibles d'entraver la libre concurrence dans le but d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.2; 140 I 218 consid. 6.2; arrêt 2C_689/2021 du 7 juillet 2022 consid. 3.3) » (soulignés par nous)⁴².

⁴² Arrêt 2C_79/2023, c. 4.1.2. L'absence de favoritisation de certaines branches ou certains acteurs relève de ce que l'on appelle le principe de neutralité concurrentielle de l'Etat. Voir par exemple CR Cst-MARTENET, art. 94 Cst N 25 ss.

50. La doctrine relève qu'il convient de procéder à une distinction essentielle entre les mesures étatiques qui sont conformes au principe de la liberté économique (*grundsatzkonform*) et celles qui ne le sont pas (*grundsatzwidrig*)⁴³ :
- Si une mesure est conforme au principe de la liberté économique mais qu'elle restreint la liberté économique institutionnelle, elle doit encore, pour être valable, remplir les conditions qui gouvernent généralement les restrictions aux droits fondamentaux, i.e. existence d'une base légale suffisante, intérêt public prépondérant et proportionnalité (art. 36 Cst)⁴⁴.
 - Si une mesure n'est pas conforme au principe de la liberté économique, il convient alors d'examiner si elle est autorisée en tant que dérogation à la liberté économique (art. 94 al. 4 Cst). On relèvera que les conditions à cet effet sont strictes ; les dérogations, en particulier sous la forme de mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons⁴⁵. S'agissant spécifiquement des dérogations au plan cantonal, on voit ainsi qu'elles ne sont envisageables qu'à la condition très particulière et stricte de l'existence de droit régaliens.
51. La doctrine relève ensuite que la distinction est difficile à opérer au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui n'est pas claire. En substance, il convient de tenir compte de deux critères, qui sont premièrement la nature/les motifs de l'atteinte à la concurrence et, deuxièmement, le degré d'atteinte à la concurrence⁴⁶ ; à notre sens, on peut considérer le premier critère comme étant de nature qualitative, alors que le second est plutôt de nature quantitative. De surcroît, certains auteurs soutiennent qu'il convient en principe d'opérer une mise en balance (délicate) des deux critères⁴⁷.
52. Dans un arrêt de 2017 qui nous paraît présenter ici un intérêt particulier, le Tribunal fédéral s'est prononcé à propos d'une modification législative qui concrétisait, dans le canton de Neuchâtel, un salaire minimum en vue de garantir à tout salarié des conditions de vie décentes, à l'abri du recours à l'aide sociale, et ainsi de lutter contre la pauvreté. La Haute Cour a retenu que cette modification législative ne relevait pas de la politique économique mais de la politique sociale, et qu'elle n'était donc pas

⁴³ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 101 N 87.

⁴⁴ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 103 N 98.

⁴⁵ En termes de compétences, il résulte de cette disposition que les mesures de politique économique sont en principe uniquement de la compétence de la Confédération (aux conditions de l'art. 94 Cst) (ATF 143 I 403, c. 5.4).

⁴⁶ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 102 N 92; CR Cst-MARTENET, art. 94 Cst N 51.

⁴⁷ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 103 N 95 ss. L'avis soutenu par ces auteurs ne nous paraît toutefois pas être exprimé clairement ; plus important encore, il ne nous semble pas ressortir, ou en tout cas pas constamment, de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'une mise en balance des critères soit requise.

contraire au principe de la liberté économique (et, de surcroît, conforme à la liberté économique individuelle)⁴⁸.

53. Plus particulièrement, il convient de mettre en exergue les points suivants qui ressortent de la motivation du Tribunal fédéral :

- « Contrairement aux mesures d'ordre économique, qui sont susceptibles d'entraver, voire même de déroger à la libre concurrence, les mesures étatiques poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas, en premier lieu, des intérêts économiques (par exemple, aménagement du territoire, politique environnementale) sortent d'emblée du champ de protection de l'art. 94 Cst. La jurisprudence définit les mesures dites sociales ou de politique sociale en tant que mesures qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs »⁴⁹.
- Le Tribunal fédéral procède à un examen relativement détaillé des considérations qui ont conduit à l'adoption de la modification législative cantonale afin de déterminer si ce sont bien des mesures de politique sociale qui sont visées⁵⁰.
- « En ce qui concerne le montant d'un salaire minimum cantonal, [...] les montants des salaires minima devront se situer à un niveau relativement bas, proche du revenu minimal résultant des systèmes d'assurance ou d'assistance sociale, sous peine de sortir du cadre de la 'politique sociale' pour entrer dans celui de la 'politique économique' »⁵¹.

54. Il est reconnu que les règles évoquées ci-dessus en matière de liberté économique institutionnelle s'appliquent au domaine des subventions. A cet égard, on trouve en particulier les positions suivantes en doctrine :

- OESCH/BURGHARTZ résumant cette application de la manière suivante : « Les aides d'État destinées à assurer l'existence d'une entreprise sont probablement contraires au principe de la liberté économique. Inversement, celles conçues pour ne pas fausser le jeu de la concurrence et qui ne l'altèrent pas (sensiblement) devraient en principe être jugées conformes aux principes constitutionnels »⁵².

⁴⁸ ATF 143 I 403.

⁴⁹ ATF 143 I 403, c. 5.2.

⁵⁰ ATF 143 I 403, c. 5.4.1 ss.

⁵¹ ATF 143 I 403, c. 5.4.3.

⁵² M. OESCH/N. BURGHARTZ, En Suisse, les aides d'État ne sont pas soumises à la discipline du marché, 2018, disponible à l'adresse <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/04/en-suisse-les-aides-detat-ne-sont-pas-soumises-a-la-discipline-du-marchea/>.

- MARTENET va dans un sens très similaire : « des mesures protectionnistes dérogent en règle générale au principe de la liberté économique. Un acte étatique avantageant un acteur économique du seul fait de sa provenance ou de son rattachement géographique menace en effet la concurrence au sens de l'art. 94 al. 4 Cst »⁵³.
55. On notera encore que dans l'affaire genevoise des bons solidaires de la ville de Genève pendant la crise du COVID-19, la Chambre administrative de la Cour de justice a considéré que l'opération relevait d'une mesure de politique économique visant à soutenir le commerce local. Sur la base de ce constat, la Cour aurait dû, méthodologiquement, se poser ensuite la question de la conformité avec le principe de la liberté économique, mais l'affaire a été directement traitée sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents (point sur lequel nous reviendrons ci-dessous) et les mesures de soutien du cas d'espèce ont été considérées comme illicites⁵⁴.
56. En résumé s'agissant des subventions :
- Il n'existe pas d'interdiction absolue des aides financières en droit suisse (d'ailleurs, des lois régissant les subventions existent tant au plan fédéral qu'au plan cantonal, le canton de Genève disposant d'une telle législation).
 - Il convient donc d'apprécier dans chaque cas si les subventions sont conformes ou non au principe de la liberté économique. En règle générale, les subventions à but protectionniste sont considérées comme revêtant essentiellement une dimension de politique économique et sont donc contraires au principe de la liberté économique.
 - Les subventions contraires au principe de la liberté économique qui sont adoptées au plan cantonal ne sont valables que si elles sont fondées sur les droits régaliens des cantons (ce qui devrait être plutôt rare).
2. *Politique économique prépondérante dans le cas d'espèce*
57. A notre connaissance, il n'existe pas d'arrêt du Tribunal fédéral sur la question spécifique du cas d'espèce. Ainsi, il est nécessaire de procéder à une analyse au regard d'arrêts qui portent sur des régimes de soutien public présentant des analogies avec le système de Bons du Terroir envisagé à Genève.
58. La question centrale est la suivante : peut-on considérer que l'on fait véritablement face à une mesure de politique sociale dans le cas d'espèce (ce qui aurait pour conséquence un respect de principe de la liberté économique dans sa dimension

⁵³ CR Cst-MARTENET, art. 94 Cst N 56.

⁵⁴ CACJ, arrêt du 23 février 2021 (ATA 183/2021), c. 5)d.

institutionnelle) ou faut-il au contraire considérer qu'il s'agit essentiellement d'une mesure de politique économique ?

59. A la lecture des considérations exprimées par le Grand Conseil, il est incontestable que la mesure revêt une certaine dimension sociale (et, en partie également, écologique au travers de la promotion des circuits courts). En effet, si l'on examine, comme le requiert le Tribunal fédéral, les motivations qui sous-tendent le projet, il apparaît que l'un des objectifs poursuivis par le législateur est d'entendre le cri d'alarme des agriculteurs et de les soutenir, dans la mesure où leurs conditions de vie difficile se détériorent encore.
60. Au-delà de ce constat de base, il faut s'interroger sur le point de savoir si la dimension sociale est prédominante par rapport à la dimension économique, ou si c'est l'inverse qui est vrai.
61. S'agissant d'abord de la nature de la mesure :
- Dans le cas du salaire minimum par exemple, l'Etat est intervenu pour imposer une obligation aux employeurs du canton de Neuchâtel. L'intervention est similaire lorsque l'Etat impose des fermetures minimales de magasins.
 - Dans le cas d'espèce, il est question d'un financement direct par l'Etat, soit une mesure positive directe de nature économique. Autrement dit, l'Etat n'impose pas des obligations à respecter par une série d'acteurs, mais il intervient lui-même pour favoriser directement un groupe d'acteurs, exclusivement locaux de surcroît.
62. En ce qui concerne ensuite l'aménagement de la mesure :
- Comme cela a été rappelé plus haut dans le cadre de la réglementation neuchâteloise en matière de salaire minimum, un salaire minimum trop haut, nous dit le Tribunal fédéral, n'est plus une mesure de politique sociale mais bien une mesure de politique économique.
 - D'un côté, il est vrai que le système des Bons du Terroir est limité à la période de l'été, qui présente la particularité d'être la période durant laquelle la production agricole atteint son maximum, alors que la consommation est faible. En outre, le système est limité à une enveloppe maximale qui ne paraît pas à première vue très élevée. Ces éléments tendent à rapprocher le système des Bons du Terroir d'une aide sociale limitée.
 - D'un autre côté, l'aide octroyée dans le cadre de l'opération Bons du Terroir n'est pas soumise, contrairement aux AEP par exemple, à une condition de difficulté économique avérée des agriculteurs bénéficiaires (ces derniers ne sont en effet pas tenus de fournir des justificatifs pour démontrer la nécessité et la légitimité d'une aide). Ce constat est d'autant plus pertinent que, selon les

informations dont nous disposons, ce sont principalement les acteurs de la filière du vin – dont la situation et les difficultés financières sont propres à chacun et ne sont pas spécifiquement reconnues ou admises par le canton – qui ont bénéficié de cette opération pendant la crise du COVID et qui seraient donc à nouveau susceptibles d'en bénéficier si l'opération devait être reconduite.

- De surcroît, la première composante de l'aide prévue dans le système des Bons du Terroir porte sur 20% du prix de vente, ce qui conduit à une réduction significative du prix, et à un bonus de 10% pour le producteur. Il s'ensuit que la mesure a une dimension économique importante. Le Grand Conseil ne s'en cache d'ailleurs pas ; il reconnaît que l'objectif de la mesure est non seulement d'aider le monde agricole mais également de raviver le goût de la population pour les produits du terroir.

63. Pour ce qui est enfin de la population bénéficiaire de la mesure :

- On rappellera que le Tribunal fédéral, de manière générale, reconnaît une dimension sociale prédominante lorsque la mesure procure du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou accroît ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs. A l'inverse, favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique relève de la politique économique.
- Les mesures en matière de salaire minimum ou de lutte contre le surendettement des emprunteurs en lien avec le crédit à la consommation⁵⁵ que le Tribunal fédéral a eu à examiner ont été considérées comme acceptables notamment parce qu'elles concernaient (au moins potentiellement) des larges pans de la population. De manière intéressante, le Tribunal fédéral est néanmoins allé dans le même sens s'agissant des mesures de fermeture minimale des magasins⁵⁶, ces mesures concernant plus spécifiquement un secteur de l'économie.
- Dans le cas d'espèce, c'est un secteur d'activité spécifique qui est concerné par les mesures, et non l'ensemble ou une partie importante de la population, ce qui tend ici encore vers la qualification de mesure de politique économique.

64. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient à notre sens de retenir que l'opération Bons du Terroir est une mesure de politique économique, qui, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, n'est pas conforme au principe de la liberté économique (sous son volet institutionnel) ; en outre, cette mesure n'est pas fondée sur les droits régaliens du canton.

⁵⁵ ATF 120 Ia 299.

⁵⁶ ATF 97 I 499.

C. Liberté économique individuelle

1. Relation avec la liberté économique institutionnelle

65. Dans l'hypothèse où une mesure est considérée comme conforme à la liberté économique institutionnelle de l'art. 94 Cst., encore faut-il examiner la conformité de cette mesure au regard de la liberté économique individuelle de l'art. 27 Cst⁵⁷.
66. Tel qu'indiqué ci-dessus, nous sommes de l'avis que l'opération Bons du Terroir n'est pas conforme à la liberté économique institutionnelle ; l'analyse pourrait donc s'arrêter ici. Cela étant, les considérations qui suivent ont pour but de présenter le raisonnement à conduire de manière complète.

2. Egalité entre concurrents en particulier

67. Les concurrents ont un droit fondamental (qui est ancré à l'art. 27 Cst.) d'être traités sur un pied d'égalité, ce qui est la traduction en termes concrets du principe de la neutralité de l'État en matière de concurrence basé sur l'art. 94 Cst⁵⁸.
68. Comme le soulignent OESCH/BURGHARTZ, l'octroi de privilèges à certains acteurs économiques peut néanmoins être justifié par des intérêts publics prépondérants⁵⁹. On ajoutera, selon l'art. 36 Cst., que les privilèges doivent être fondés sur une base légale suffisante et être conformes au principe de proportionnalité. Il en résulte qu'il n'existe pas un droit absolu pour les concurrents à être traités de manière égalitaire. Ce qui doit en tout état être évité, ce sont les restrictions sensibles à la concurrence⁶⁰.
69. Dans l'affaire genevoise des bons solidaires de la ville de Genève pendant la crise du COVID-19, la Chambre administrative de la Cour de justice a considéré que l'opération violait l'égalité entre concurrents⁶¹ :
- La Cour a jugé d'abord que l'aide apportée par la ville relevait d'une mesure de politique économique visant à soutenir le commerce local. À ce titre, elle devait respecter strictement le principe d'égalité de traitement entre les acteurs économiques. Or, en excluant certains commerces de droit suisse sur la base de critères liés à la localisation du siège de leur société mère, la ville introduisait une différence de traitement entre entreprises se trouvant dans une situation comparable au regard de l'objectif de soutien économique poursuivi.

⁵⁷ ATF 143 I 403, c. 5.6.

⁵⁸ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 114 N 134.

⁵⁹ M. OESCH/N. BURGHARTZ, *En Suisse, les aides d'État ne sont pas soumises à la discipline du marché*, 2018, disponible à l'adresse <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/04/en-suisse-les-aides-detat-ne-sont-pas-soumises-a-la-discipline-du-marche/>.

⁶⁰ RHINOW ET AL., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 114 N 137 et références citées.

⁶¹ CACJ, arrêt du 23 février 2021 (ATA 183/2021).

- Il convient de relever que la Cour n'a pas exigé, dans ce cas, qu'un impact sensible sur la concurrence soit démontré pour conclure à une violation de l'égalité de traitement, retenant que le seul fait qu'une mesure de politique économique introduise une différence de traitement entre concurrents suffit à imposer le respect strict de ce principe.

3. *Relations entre concurrents dans le cas d'espèce*

70. L'on peut s'interroger sur la question de savoir si l'égalité entre concurrents est violée par l'opération Bons du Terroir. Partant encore une fois de l'hypothèse que l'on n'est pas face à une mesure qui relèverait principalement de la politique économique (sans quoi la mesure n'est déjà pas conforme la liberté économique institutionnelle, comme indiqué dans la section précédente), cela revient d'abord à se demander si des concurrents sont affectés par la mesure.
71. Le droit d'invoquer le respect de l'égalité de traitement entre concurrents n'est réservé qu'aux concurrents directs. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins⁶². La notion est ainsi définie de façon relativement étroite et, au vu de la jurisprudence, sur la base de critères qui ne sont pas toujours très clairs⁶³. Il en résulte, il faut bien le dire, qu'il est souvent difficile de déterminer si des entreprises sont en relation de concurrence directe au sens où l'entend le Tribunal fédéral.
72. Dans le cas d'espèce, il existe à notre sens une relation de concurrence entre les producteurs genevois qui livrent directement aux consommateurs finaux et les grands distributeurs, pour les raisons suivantes :
- Il est vrai que, de manière générale, l'essentiel de l'activité des producteurs genevois est différent de celle des distributeurs. En effet, comme leur désignation respective l'indique, les producteurs sont actifs en haut de la chaîne économique alors que les distributeurs sont actifs à un échelon inférieur ; leurs prestations économiques sont ainsi, de manière générale, complémentaires et non substituables.
 - Cela étant, la particularité du cas d'espèce est que les producteurs, en vendant directement aux clients, déploient une activité en-dehors de leur activité

⁶² CACJ, arrêt du 23 février 2021 (ATA 183/2021), c. 5.b (et références citées à la jurisprudence du Tribunal fédéral).

⁶³ RHINOW ET AL. *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 115 ss N 138 ss et références citées. Selon certains arrêts, « [l]e principe d'égalité de traitement des concurrents d'une même branche économique ne s'applique, cependant, pas dans l'hypothèse où deux catégories d'entreprises se trouvent dans une situation de concurrence pour une partie seulement de leurs activités » (CACJ, arrêt du 23 février 2021 (ATA 183/2021), c. 5.b (et références citées à la jurisprudence du Tribunal fédéral)); ce type de formulation paraît contradictoire avec la définition même de concurrence directe et donc devoir être considéré avec retenue.

classique et se retrouvent donc à un échelon de marché qui les place en concurrence avec les distributeurs (ce que l'on appelle, en théorie économique, la distribution duale). Ainsi, ces producteurs ont une fonction économique, pour la partie de leur activité portant sur la vente en direct, qui est équivalente à celle des grands distributeurs.

73. Compte tenu de ce qui précède, les distributeurs disposent, à notre sens, du droit de revendiquer une inégalité de traitement entre concurrents en lien avec la mise en œuvre de l'opération Bons du Terroir.
74. Quant aux agriculteurs d'autres cantons (voire de France voisine), on peut s'interroger sur la question de savoir s'ils se situent sur le même marché géographique que les agriculteurs genevois. Dans la mesure où ces agriculteurs extra-cantonaux vendent leurs produits à Genève, cette question reçoit, à notre sens, une réponse positive, de sorte qu'une relation de concurrence existe pour cette situation.
4. *Absence d'intérêt public prépondérant et de proportionnalité*
75. Si la condition de base légale suffisante ne soulève pas de problème particulier, la conclusion est autre s'agissant des conditions d'intérêt public prépondérant et de proportionnalité.
76. L'opération du cas d'espèce s'assimile à une mesure de type arrosoir : une large partie d'un secteur économique serait susceptible d'en bénéficier, en fonction uniquement des ventes respectives par les acteurs concernés. L'opération se distingue ainsi, par exemple, du régime AEP, dont l'aménagement vise à aider uniquement les agriculteurs qui se trouvent réellement en difficulté.
77. Compte tenu de ce qui précède, si, comme le soutient le Grand Conseil, l'objectif de l'opération est d'aider les agriculteurs en difficulté, l'opération risque grandement de le manquer. Il en résulte que le principe de proportionnalité n'est pas respecté, en particulier car la mesure est inapte à atteindre son but (quand bien même, pour le surplus, la mesure semble, dans son aménagement, relativement proportionnée).
78. Quant à la condition d'intérêt public prépondérant, elle n'est, à notre sens, pas non plus remplie, pour des motifs analogues. On peine en effet à voir où se situe l'intérêt public (prépondérant qui plus est) à soutenir financièrement tout un secteur, alors que ce ne seraient pas forcément les acteurs dudit secteur qui auraient le plus besoin d'aide qui en bénéficieraient. En d'autres termes, la mesure ne semble pas sous-tendue par de véritables considérations d'efficacité, ce qui conduit à conclure, selon nous, que la condition d'intérêt public prépondérant n'est pas réalisée.

V. Non-conformité aux règles sur le marché intérieur

A. Observations liminaires

79. Dans la mesure où l'opération Bons du Terroir vise à soutenir les producteurs genevois, ces derniers sont susceptibles d'être favorisés par rapport à d'autres groupes d'acteurs (notamment extra-cantonaux). Cette situation soulève (naturellement) la question de la conformité à la Loi fédérale sur le marché intérieur, dont l'objectif est essentiellement – comme cela ressort indirectement de son titre – de prévenir les barrières cantonales. Cette question fait l'objet de l'analyse contenue dans la présente section.

B. LMI : éléments essentiels

80. Adoptée dans le prolongement du refus de l'entrée dans l'EEE en 1992 afin de maintenir un marché intérieur helvétique suffisamment ouvert et compétitif, la LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse⁶⁴. On notera à cet égard que la LMI dispose d'un ancrage constitutionnel propre (art. 95 Cst), mais qu'elle repose également sur la liberté économique institutionnelle (art. 94 Cst)⁶⁵.
81. Cette loi vise essentiellement à éliminer les barrières étatiques cantonales. En substance, tout offreur basé sur le territoire d'un canton doit pouvoir offrir librement ses produits ou services dans les autres cantons. Ce principe se fonde sur l'équivalence des réglementations cantonales ou communales sur l'accès au marché⁶⁶.
82. Il est important de souligner que la LMI n'équivaut pas à contrôle complet des aides d'Etat, comme le connaît par exemple le droit européen. Cela appelle les observations générales suivantes :
- La LMI n'interdit pas les aides financières étatiques de manière générale, cette notion ou une notion analogue telle que celle de subvention ne figurant au demeurant pas explicitement dans la loi.
 - Certains auteurs soutiennent que les subventions cantonales sont interdites par la LMI (uniquement) si, à l'instar d'autres mesures étatiques, elles ne respectent pas le principe de non-discrimination. Tel est par exemple le cas lorsque la garantie sélective de privilèges est conditionnée à la préférence pour des produits locaux par rapport à des produits étrangers (i.e. extra-cantonaux)⁶⁷. A

⁶⁴ Art. 1 al. 1 LMI.

⁶⁵ RHINOW ET AL. *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ème éd., Bâle 2011, p. 156 ss N 53 ss.

⁶⁶ Art. 2 al. 5 LMI.

⁶⁷ J. DUMONT/F. ADEMI, A. Teil 1: Grundlagen/IV. Rechtslage in der Schweiz, in: Kellerhals/D. Truten (éd.), *Subventionen in der Schweiz – Implikationen einer*

notre connaissance, il n'existe toutefois pas de jurisprudence topique en la matière.

- L'absence de réglementation propre aux aides d'Etat en Suisse fait l'objet de critiques. Certains experts reprochent en effet au système helvétique, qui traite les aides d'Etat uniquement par le biais d'angles spécifiques comme la liberté économique et la LMI, d'être insuffisant pour empêcher les distorsions de concurrence générées par l'activité étatique. En outre, le système helvétique permet de conserver une certaine opacité sur l'étendue des aides d'Etats⁶⁸.

83. Plus particulièrement, il convient d'examiner les subventions au regard de l'art. 3 LMI, qui porte sur les restrictions à la liberté d'accès au marché :

- On notera d'abord que l'accès au marché ne peut être purement et simplement refusé aux offreurs externes. Tout au plus peut-il être restreint à certaines conditions, à savoir que les restrictions étatiques doivent être appliquées de la même façon aux offreurs locaux, justifiées par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité⁶⁹.
- En présence de subventions cantonales en faveur d'offreurs locaux, tout l'enjeu se situe au niveau de la définition de la restriction à l'accès au marché (ou, autrement dit, à la concurrence). A cet égard, le Tribunal fédéral a précisé qu'il convient de ne pas entendre cette notion de manière trop large, car une conception trop large de la notion en question pourrait avoir des effets qui vont au-delà de ceux recherchés par la loi⁷⁰.
- En présence de subventions cantonales en faveur d'offreurs locaux qui seraient qualifiées de restrictions à la concurrence, l'analyse devrait en principe s'arrêter et les subventions en question considérées comme non compatibles avec la LMI. En effet, de telles subventions ne devraient en principe pas pouvoir remplir les trois conditions de l'art. 3 al. 1 LMI, qui permet certaines restrictions à la liberté d'accès au marché, car de telles subventions sont par essence discriminatoires, ce qui est incompatible avec l'art. 3 al. 1 let. a LMI (qui exige que les restrictions s'appliquent de la même manière aux offreurs extra-cantonaux et locaux).

Übernahme des EU-Beihilferechts in ausgewählte Sektoren, EIZ-Publishing, 2023, p. 137 s., N. 347 (et références citées).

⁶⁸ Voir par exemple M. OESCH/N. BURGHARTZ, En Suisse, les aides d'Etat ne sont pas soumises à la discipline du marché, 2018, disponible à l'adresse <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/04/en-suisse-les-aides-detat-ne-sont-pas-soumises-a-la-discipline-du-marchea/>. Voir également, M. OESCH, Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone, in: AJP 2013, p. 1337; M. OESCH, Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer, in: RDS 2012, p. 255.

⁶⁹ Art. 3 al. 1 LMI.

⁷⁰ Le Tribunal fédéral a précisé qu'il convient de ne pas entendre cette notion de manière trop stricte (cf. ATF 128 I 295, c. 4.c.aa).

C. Discrimination problématique dans le cas d'espèce

84. Il résulte des développements exposés ci-dessus que l'opération Bons du Terroir, qui vise à favoriser les agriculteurs genevois, est en tension intrinsèque avec la LMI et l'interdiction des discriminations que cette loi prévoit.
85. S'agissant de la question de savoir si l'opération conduit véritablement à une restriction de l'accès au marché au sens de l'art. 3 al. 1 LMI, le raisonnement suivant doit être effectué :
- En soi, une subvention n'empêche pas directement les autres offreurs d'accéder au marché. Ce type de mesure favorisant certains acteurs (ici les producteurs genevois), la subvention réduit indirectement la compétitivité des producteurs qui n'en bénéficient pas.
 - Compte tenu de la réflexion qui précède, encore faut-il donc que la subvention soit suffisamment importante pour conduire à une véritable restriction de concurrence. Déterminer cela avec précision impliquerait une analyse économique de l'effet de la subvention sur les ventes des agriculteurs genevois et, comparativement, sur les autres offreurs concurrents. Cela étant, on peut tout de même formuler les observations suivantes :
 - o D'un point de vue quantitatif, la mesure d'aide porte en l'espèce sur une période et un montant limités, de sorte que l'impact pour les concurrents devrait demeurer lui aussi limité (même si, il ne faut par ailleurs pas le négliger, il existe en outre un gain sous la forme de produits d'appels et de fidélisation des clients).
 - o D'un autre côté et comme indiqué ci-dessus, la subvention vise ouvertement à favoriser les producteurs locaux, ce qui est en contradiction même avec les objectifs poursuivis par la LMI. Ainsi, dans une perspective « qualitative », on doit considérer, selon nous, que l'opération Bons du Terroir est une mesure qui, en soi, constitue une restriction de concurrence, indépendamment de l'impact quantitatif de la mesure⁷¹.
86. Pour le surplus, si la qualification de restriction est confirmée, l'opération n'est pas autorisée, car la première condition de l'art. 3 al. 1 LMI n'est pas remplie. En effet, la restriction ne s'applique (par définition) pas de la même manière aux offreurs locaux.

⁷¹ Cette réflexion est inspirée de considérations analogues qui prévalent sous l'angle de la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence. Dans ce contexte en effet, certaines restrictions (typiquement, la fixation de prix fixes dans les accords horizontaux ou verticaux) constituent des restrictions de concurrence dites graves, présumées supprimer la concurrence efficace (et non simplement l'affecter), indépendamment de l'impact concret sur le marché que ces pratiques peuvent avoir dans un cas déterminé.

87. En l'absence de jurisprudence sur des cas similaires à celui du cas d'espèce, il est difficile de déterminer si l'opération Bons du Terroir constitue véritablement une restriction d'accès au marché au sens de la LMI. Cela étant, compte tenu en particulier de la nature de la mesure comme mesure d'aide directe favorisant les producteurs locaux, nous sommes d'avis que l'opération Bons du Terroir est une mesure qui, en soi, constitue une telle restriction, indépendamment de l'impact quantitatif de la mesure. En outre, les conditions permettant d'autoriser les restrictions d'accès n'étant pas remplies, l'opération est incompatible avec la LMI.
88. A titre de dernière remarque, on rappellera que la LMI est fondée notamment sur l'art. 94 Cst. Il en résulte que l'appréciation du cas d'espèce au regard de la LMI devrait correspondre, en principe, à celle sous l'angle de la liberté économique institutionnelle. Dans la mesure où nous considérons que l'opération du cas d'espèce n'est pas conforme à la liberté économique dans sa composante institutionnelle, cela renforce encore la conclusion selon laquelle cette même mesure n'est pas conforme à la LMI.

VI. Conformité aux engagements internationaux de la Suisse (aperçu)

89. On peut enfin s'interroger sur la question de la compatibilité de l'opération Bons du Terroir avec les engagements internationaux de la Suisse. Cette question étant complexe et le soutien financier prévu par l'opération posant, comme indiqué précédemment, des difficultés au regard du droit interne, on se limitera à donner un aperçu des engagements internationaux de la Suisse en lien avec la thématique des Bons du Terroir.
90. Au plan de l'OMC, une réglementation spéciale en matière de subventions a été adoptée. Elle peut être décrite, de manière générale, comme suit : « L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires comporte des dispositions détaillées sur l'octroi de subventions. Il est conçu sur le modèle des feux de signalisation : les subventions au remplacement des exportations et des importations sont interdites en tant que telles (feu rouge). Certaines subventions spécifiques agissant au détriment des intérêts d'un membre de l'OMC sont contestables (feu jaune). Enfin, jusqu'en 1999, l'accord comportait une liste de subventions jugées non contestables (feu vert), englobant les subventions aux activités de recherche, aux régions défavorisées et à l'adaptation d'installations existantes aux nouvelles dispositions environnementales. Depuis 2000, les subventions de ce type sont également

contestables [...] »⁷². Cette réglementation n'a pas été implémentée en droit suisse, de sorte qu'elle reste relativement sans effet⁷³.

91. Quant à l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE (ALE), il pose certaines limites aux aides d'Etat. Cela dit, les produits agricoles étant exclus, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant l'application de cet accord.
92. Enfin, on notera que, dans le cadre des Bilatérales III en cours de négociation, il semble que la Suisse et l'UE restent libres de mener leurs politiques agricoles comme elles l'entendent. Par ailleurs, les quelques règles renforcées en matière d'aides d'Etat s'appliquent à des secteurs spécifiques, comme le transport terrestre, le transport aérien et l'électricité, mais pas l'agriculture⁷⁴.

Nous espérons que le présent avis répond à votre demande et restons à votre entière disposition pour toute précision que vous pourriez souhaiter.

Avec nos sentiments dévoués,



Adrien Alberini



Alma Marchand

⁷² M. OESCH/N. BURGHARTZ, En Suisse, les aides d'État ne sont pas soumises à la discipline du marché, 2018, disponible à l'adresse <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/04/en-suisse-les-aides-detat-ne-sont-pas-soumises-a-la-discipline-du-marche/>. Voir également RHINOW ET AL., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2ème éd., Bâle 2011, p. 192 N 46 ss.

⁷³ M. OESCH, Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone, in: AJP 2013, p. 1346 s.

⁷⁴ Voir par exemple les informations disponibles à l'adresse <https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/accord-suisse-ue-les-detais-des-nouvelles-mesures-negocies-devoiles-28733649.html>. On notera encore que les subventions octroyées en Suisse peuvent poser problème au regard du droit européen indépendamment des engagements internationaux de la Suisse, l'Union européenne ayant adopté des règles unilatérales en la matière (cf. P. KELLEZI, The New EU Foreign Subsidies Regulation and its Implications for Switzerland, RSDA 2023/6, p. 699 ss) ; ce point est toutefois sans incidence dans le cas d'espèce car l'opération Bons du Terroir ne devrait pas avoir d'effet dans l'Union européenne.

Annexe 1 – Table des matières

I. Résumé des conclusions	1
II. Objet de l'avis de droit et faits pertinents	2
A. Objet de l'avis de droit	2
B. Résumé de l'opération Bons du Terroir	2
1. <i>Opération initiale 2021</i>	2
2. <i>Renouvellement de l'opération</i>	3
3. <i>Distinction avec d'autres mesures</i>	4
III. Conformité à la réglementation agricole fédérale.....	5
A. Observations liminaires	5
B. Répartition des compétences entre Confédération et cantons	5
1. <i>Principes généraux</i>	5
2. <i>Répartition des compétences en matière de réglementation agricole</i> ..	6
3. <i>Répartition des compétences en matière de paiements directs</i>	7
4. <i>Législation fédérale exhaustive : marge de manœuvre cantonale</i>	8
C. Application au cas d'espèce	9
1. <i>Identification de distinctions</i>	9
2. <i>Objectif poursuivi : soutien conjoncturel à la demande locale</i>	9
3. <i>Bénéficiaires visés : cercle restreint et conditions cantonales</i>	9
4. <i>Modalités de soutien : logique transactionnelle</i>	10
5. <i>Garantie fédérale</i>	10
IV. Non-conformité à la liberté économique.....	11
A. Observations liminaires	11
B. Liberté économique institutionnelle	11
1. <i>Interdiction des mesures de politique économique</i>	11
2. <i>Politique économique prépondérante dans le cas d'espèce</i>	14
C. Liberté économique individuelle	17
1. <i>Relation avec la liberté économique institutionnelle</i>	17
2. <i>Egalité entre concurrents en particulier</i>	17
3. <i>Relations entre concurrents dans le cas d'espèce</i>	18
4. <i>Absence d'intérêt public prépondérant et de proportionnalité</i>	19
V. Non-conformité aux règles sur le marché intérieur	20
A. Observations liminaires	20

B. LMI : éléments essentiels	20
C. Discrimination problématique dans le cas d'espèce	22
VI. Conformité aux engagements internationaux de la Suisse (aperçu)....	23

* * *