Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 64 (1945)

Artikel: Problèmes actuels de la législation agricole

Autor: Guisan, Louis

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896295

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Problèmes actuels de la législation agricole.

Rapport présenté par
Louis Guisan, docteur en droit,
Avocat à Yverdon et Lausanne.

TABLE DES MATIÈRES.

Page

Introduction 296a
§ 1. Etat de la législation 296a
§ 2. Sens du terme «agricole» 300a
§ 3. Plan de notre travail 308a

Première partie.

Chapitre I. Transferts entre vifs 309a
§ 1. Autorisation de transfert 309a
§ 2. Sanctions 318a
Chapitre II. Transferts à cause de mort 321a
Chapitre III. Droit de disposition du propriétaire 329a
§ 1. Propriétaire-cultivateur 329a
§ 2. Propriétaire-bailleur 332a
Chapitre IV. Désendettement 335a
Chapitre V. Valeur de rendement 338a
Chapitre VI. Organisation judiciaire 343a

Seconde partie.

Chapitre VII. Tendances de la législation agricole 346a
§ 1. La terre aux paysans 346a
§ 2. Adversaires de «la terre aux paysans» 350a
Chapitre VIII. «La terre aux paysans» en droit positif suisse 354a
§ 1. Droit constitutionnel 354a
§ 2. Droit civil 359a
Chapitre IX. «La terre aux paysans» en justice 361a
§ 1. Notion sociale de la propriété agricole 361a
§ 2. Notre notion de la propriété agricole 366a
Chapitre X. Conclusions 371a
Bibliographie 379a

Introduction.

Le sujet de cette étude n'est pas défini avec précision; il laisse au rapporteur toute liberté quant au choix des institutions qu'il veut étudier. En effet, il n'est pas question de présenter un exposé complet du droit agricole positif et en préparation; les dimensions d'un tel travail outrepasseraient celles qui nous ont été fixées. D'autre part, la Société suisse des juristes entend sans doute qu'il lui soit présenté un examen critique plutôt que favoriser la parution d'un nouveau manuel.

Il est donc indispensable, avant d'entrer en matière, de consacrer quelques pages d'introduction à préciser ce que signifient, pour le rapporteur, les termes de «législation» et d'«agricole», puis à indiquer l'ordre dans lequel les questions seront examinées.

§ 1. Etat de la législation.

L'agriculture fait l'objet d'une législation très abondante.

Certains textes, qui peuvent être qualifiés de spéciaux, traitent, sous la forme de lois, d'arrêtés ou d'ordonnances, des secteurs particuliers de l'agriculture: régime du blé, régime du lait, élevage du bétail, améliorations foncières, remaniements parcellaires, etc. La nature essentiellement économique des règles qu'ils formulent ne permet pas de les examiner au cours de ce travail.

D'autres textes, disséminés aussi dans des lois, arrêtés et ordonnances, ont un caractère général. Ce sont ceux qui instituent, en matière d'agriculture, des dispositions relatives aux transferts entre vifs, aux transferts à cause de mort, au fermage, à l'organisation judiciaire, etc. Notre rapport leur sera consacré.

Nous ne prétendons cependant pas faire une étude complète de la législation agricole de portée générale. Là encore, un choix s'impose. Nous sommes convaincus que, aujourd'hui comme avant, le vrai problème de la législation

agricole est celui de la légitimité de la formule: «La terre aux paysans». Il s'agit donc de choisir, parmi les institutions du droit agricole, celles qui tendent à assurer la réalisation de ce mot d'ordre, d'en analyser le mécanisme, puis d'en examiner la cohérence avec notre système juridique général.

La dispersion des textes dans des lois, arrêtés et ordonnances compliquera la tâche du lecteur. Pour y parer, il est à propos de donner ici une nomenclature des principales sources légales et de reproduire, au cours du rapport, les articles de loi dont la consultation serait malaisée.

Nos sources sont les suivantes:

Arrêté fédéral instituant des mesures juridiques temporaires pour la protection des agriculteurs dans la gêne, du 28 septembre 1934 (R.O.L.F. 50, p. 1106), avec les modifications des 23 décembre 1936 (R.O.L.F. 52, p. 1077), 20 décembre 1938 (R.O.L.F. 54, p. 959), 11 décembre 1941 (R.O.L.F. 57, p. 1478), 17 décembre 1943 (R.O.L.F. 59, p. 983);

Arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers, du 19 janvier 1940 (R.O.L.F. 56, p. 78), avec les modifications des 20 décembre 1940 (R.O.L.F. 56, p. 2090), 7 novembre 1941 (R.O.L.F. 57, p. 1285) et 29 octobre 1943 (R.O.L.F. 59, p. 861);

Arrêté du Conseil fédéral sur l'extension de la culture des champs, du 1er octobre 1940 (R.O.L.F. 56, p. 1657) et ordonnance d'exécution n° 3 du Département fédéral de l'Economie publique du 20 octobre 1943 (R.O.L.F. 59, p. 844);

Arrêté du Conseil fédéral concernant le commerce des immeubles agricoles, du 1er décembre 1942 (R.O.L.F. 58, p. 1115).

Le 23 juin 1936, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un projet de loi sur le désendettement d'entreprises agricoles. Cette loi, qui porte désormais le titre de

loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles, adoptée par le Conseil national le 6 décembre 1940 et par le Conseil des Etats le 12 décembre 1940, a été publiée dans la Feuille fédérale le 18 décembre 1940. Le Conseil fédéral n'a cependant pas encore fixé la date de son entrée en vigueur parce que l'élaboration des ordonnances d'exécution n'est pas terminée.

En 1943, le Département fédéral de Justice et Police a préparé un projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole. Ce projet, soumis aux Commissions des pleins pouvoirs par le Conseil fédéral en novembre 1944, a rencontré l'approbation de la Commission du Conseil national, mais pas de celle du Conseil des Etats, si bien qu'il n'a pas pris force de loi jusqu'à ce jour[1]). S'agissait-il seulement, en élaborant ce projet, de combler certaines lacunes des arrêtés en vigueur, notamment celle qui laisse libre la vente de domaines agricoles dans la procédure de liquidation forcée, d'innover sur des points d'importance secondaire, comme ceux du remplacement en nature des terres agricoles soustraites à leur destination et de la procédure de recours, et de réunir en un seul texte des prescriptions disséminées dans de nombreux arrêtés, ainsi que l'affirment certains[2])? — Faut-il y voir, au contraire, la tentative d'introduire dans notre législation, à la faveur des pleins pouvoirs, du droit durable, dont les nécessités de l'économie de guerre ne justifient pas le caractère exceptionnel, comme d'autres le pensent[3])? — Quoiqu'il en soit, ce projet a provoqué une vive polémique, qui a emprunté ses arguments aussi bien au droit qu'à l'économie; plusieurs de ses dispositions, par exemple celle de

---

[1]) Rapport 1944, p. 29.

[2]) Rapport 1944, p. 28. Aebi, Pour la conservation de la propriété foncière agricole, Le Paysan suisse, organe officiel de l'Union suisse des paysans, janvier 1945; Jenny, Kampf, p. 176.

[3]) Die Bemühungen um eine schweizerische Agrargesetzgebung, paru dans la Neue Zürcher Zeitung, 16 février 1945, Abendausgabe.

l'article 4, alinéa 3, qui supprimait le recours de droit public au Tribunal fédéral, sont d'une importance capitale. Considérant qu'il marque la direction que peut prendre notre future législation agricole, nous avons jugé indispensable d'en tenir compte dans notre étude.

Le 27 novembre 1942, le grand comité de l'Union suisse des paysans a soumis au Conseil fédéral des «Directives pour le maintien de la paysannerie après la guerre et les moyens propres à en assurer le bien-être». Notre haute autorité exécutive décida, le 26 février 1943, de confier au Département fédéral de Justice et Police le soin de préparer, d'entente avec le Département fédéral de l'Economie publique, la législation agricole de l'après-guerre. Une grande commission d'experts, subdivisés en onze sous-commissions, a été constituée en vue d'élaborer les différents chapitres de la future législation agricole. Le but poursuivi est de faire une œuvre d'ensemble, destinée à durer, ce qui est confirmé par les paroles prononcées par M. le conseiller fédéral de Steiger, lors de la première réunion de la grande commission d'experts le 18 juin 1943: «Il s'agit pour nous de faire une œuvre législative pour l'après-guerre, d'élaborer une loi devant revêtir un caractère durable . . . Nous voulons mettre sur pied une œuvre législative complète»[4]). Nous tiendrons compte des travaux de la grande commission et de ses sous-commissions dans la mesure où ils nous sont connus.

La conception que nous nous sommes faite de ce rapport, qui nous paraît devoir être consacré principalement à la critique de la formule «La terre aux paysans», nous a amené à étudier, outre le droit suisse, les institutions d'un autre état, l'Allemagne, qui avait adopté sans réserve ce mot d'ordre comme principe fondamental de sa politique et de sa législation agraires. Le droit paysan allemand est ordonné en trois subdivisions: réglementation du marché,

---

[4]) Rapport 1943, p. 34 ss. Cf. aussi Rapport 1944, p. 24; Rapport du Conseil fédéral, 9 mars 1944, p. 1.

encouragement de la production et droit foncier[5]). Nous ne nous intéresserons qu'à la dernière, pour laquelle il faut citer les sources suivantes:

Loi sur les domaines paysans héréditaires (Reichserbhofgesetz), promulguée le 29 septembre 1933 et entrée en vigueur le 1er octobre 1933;

Ordonnance réglant le droit en matière de domaines paysans héréditaires, du 21 décembre 1936;

Ordonnance réglant la procédure en matière de domaines paysans héréditaires, du 21 décembre 1936[6]).

§ 2. Sens du terme «agricole».

Notre droit commun contient des règles particulières à l'agriculture, mais ne paraît pas faire de distinction bien nette entre immeubles ruraux et immeubles agricoles.

Les articles 617, alinéa 2, 847, alinéa 2, du Code civil, 290, alinéa 2, et 300, alinéa 1, du Code des Obligations utilisent les notions d'«immeuble rural» et de «bien rural», tandis que l'article 620, alinéa 1, du Code civil traite de l'«exploitation agricole».

L'arrêté contre la spéculation sur les terres s'applique, selon son article 1, à tous les immeubles agricoles et forestiers. L'arrêté concernant le commerce des immeubles agricoles vise, aux termes de l'article 1, les immeubles agricoles, mais pas les terrains à bâtir, ni les immeubles administrés par un tuteur ou réalisés par voie de poursuite ou de faillite. Ni l'un ni l'autre de ces arrêtés ne contient de définition de l'immeuble agricole.

L'article 1 de la loi sur le désendettement de domaines agricoles indique que cette loi s'applique aux domaines et aux biens-fonds affectés exclusivement ou principalement

---

[5]) Merkel-Wœhrmann, p. 19.

[6]) Nous tenons à exprimer ici notre reconnaissance à M. Otto Riese, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, qui a bien voulu nous permettre de consulter son cours sur la réforme du droit agricole allemand, professé à Lausanne durant l'hiver 1941-42 et non publié.

à l'agriculture, ainsi qu'aux forêts qui servent à une entreprise agricole. Cependant un domaine ou un bien-fonds ne peuvent être assujettis à la loi qu'en vertu d'une décision de l'autorité compétente (article 2), décision qui est communiquée d'office au conservateur du registre foncier et mentionnée au registre (article 3, alinéa 4). En pratique, le prononcé d'assujettissement lèvera toute hésitation quant au caractère agricole d'un domaine ou d'un bien-fonds.

L'article 1 du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole avait la teneur suivante:

«1° Le présent arrêté s'applique aux biens-fonds agricoles.

»2° Est réputé bien-fonds agricole toute surface de terrain qui tire sa valeur propre des soins donnés au sol et de l'utilisation des propriétés naturelles du sol, ou qui fait partie d'une entreprise servant principalement à faire produire par le sol des matières organiques et à les utiliser.

» 3° Sont considérés notamment comme biens-fonds agricoles les immeubles qui servent à la culture des champs, des prairies, de la vigne, du maïs, du tabac, des fruits, des légumes en pleine terre, des semences ou à l'économie alpestre.

»4° A l'exception de l'article 30, le présent arrêté s'applique également aux forêts servant à une entreprise agricole.»

En l'absence de toute définition du terme «agricole» dans les textes actuellement en vigueur, nous devons tenter d'en présenter une. Cette définition ne sera pas différente selon l'arrêté qu'il s'agira d'appliquer, mais sera formulée «indépendamment de tout texte légal particulier, en fonction du but général que l'Etat assigne à sa politique agraire: assurer les fondements économiques d'une agriculture saine» [7]).

Les notions de «rural» et d'«agricole» ne sont pas identiques [8]). L'adjectif «rural» qualifie la situation d'un im-

[7]) Piaget, p. 57.

[8]) Knapp, p. 29.

meuble, qui est situé à la campagne, alors que le terme «agricole» qualifie le mode d'utilisation d'un immeuble, exploité pour les besoins de l'agriculture. La plupart des biens-fonds ruraux sont agricoles, comme la plupart des biens-fonds agricoles sont situés à la campagne. Néanmoins une propriété d'agrément sise à la campagne est rurale sans être agricole; l'institution de la valeur de rendement ne saurait lui être appliquée. Un domaine compris dans l'une des zones du plan d'extension d'une ville est agricole sans être rural; l'héritier qui paraît capable de se charger de l'entreprise peut en demander l'attribution à la valeur de rendement.

La superficie du bien-fonds ne joue pas de rôle quant à sa qualification d'«agricole». Signalons cependant que l'article 2, alinéa 1, de l'arrêté contre la spéculation sur les terres donne aux cantons la faculté de prescrire que ses dispositions seront inapplicables, sauf certaines exceptions, aux immeubles agricoles et forestiers d'une superficie inférieure à trente-six ares. L'article 71 du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole reprenait cette règle, dont il refuse le bénéfice aux personnes qui sont propriétaires ou fermières d'immeubles dépassant cinquante ares.

Un bien-fonds peut être agricole sans faire nécessairement partie d'un domaine agricole [9]). L'article 1, alinéa 2, du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole réputait ainsi bien-fonds agricole «toute surface de terrain qui tire sa valeur propre des soins donnés au sol et de l'utilisation des propriétés naturelles du sol, ou qui fait partie d'une entreprise . . .».

Pour le Tribunal fédéral [9]), «Ein landwirtschaftliches Grundstück ist nach dem Sprachgebrauch jedes, das dazu dient, Erzeugnisse der Landwirtschaft hervorzubringen und

---

[9]) Dans l'arrêt non publié Martin-Bühler c. Bâle-Campagne, du 8 décembre 1941, le T.F. a affirmé qu'un bien-fonds pouvait être agricole sans qu'il forme lui-même un domaine complet ou en fasse partie. — Commentaire par Knapp, p. 14 ss.

in der Weise, wie es ein Landwirt tut, benützt wird». Selon Jenny[10]: «Unter einem landwirtschaftlichen Grundstück ist ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche zu verstehen, der durch Ausnützung der natürlichen Kräfte des Bodens unmittelbar der Urproduktion dient.» Piaget considère que sont agricoles «les biens-fonds économiquement indépendants qui tirent leur valeur propre de la culture du sol»[11].

Nous croyons pouvoir adopter, à peu de chose près, la définition proposée par le projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole. En effet, l'élément de «culture» ne nous paraît pas essentiel: des pâturages de montagne sont de nature agricole, bien que non cultivés. C'est bien plutôt le mode d'utilisation du sol et de ses produits qui est déterminant. Pour respecter l'ordre naturel des choses, nous formulons donc notre définition comme suit: „toute surface de terrain qui tire sa valeur propre de l'utilisation des produits, naturels ou cultivés, du sol est un bien-fonds agricole, lorsque ces produits servent à l'alimentation humaine ou animale."

Après avoir défini le caractère agricole du bien-fonds économiquement indépendant, il convient de s'arrêter à la notion de «domaine» ou d'«exploitation agricole». C'est, selon l'article 1, alinéa 2, du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole, «une entreprise servant principalement à faire produire par le sol des matières organiques et à les cultiver». Nous préférons la définition plus complète de Piaget[11], que nous devons cependant modifier en partie: «Ensemble des biens-fonds nécessaires à l'exploitation rationnelle d'une entreprise destinée principalement à la production naturelle de matières organiques servant à l'alimentation humaine ou animale.» Cette dernière formule exprime mieux la nécessité d'une proportion

---

[10]) Der neue Schutz, p. 9.

[11]) Piaget, p. 57. — La nature alimentaire des produits du sol joue un rôle essentiel; c'est elle qui, pense le législateur, justifie le traitement juridique spécial de la terre agricole.

harmonieuse qui doit exister entre les divers immeubles dont la réunion constitue le domaine agricole.

Plusieurs auteurs complètent cette notion en précisant que le domaine agricole doit former «une unité économique d'une ampleur telle que, mise rationnellement en valeur, elle assure le moyen d'existence essentiel d'une famille de paysans»[12]). Cette condition supplémentaire, admissible dans le cadre de la loi sur le désendettement (article 10, alinéa 1), ne correspond à aucune exigence naturelle. L'artisan qui possède quelques champs et un petit rural et qui partage son temps entre son atelier et son travail agricole est à la tête d'un domaine agricole. Inversement, un domaine exploité par une communauté groupant plusieurs familles est agricole, quoique son ampleur soit bien supérieure à celle qui serait nécessaire pour une seule famille de paysans.

Parmi les biens-fonds dont la réunion constitue le domaine agricole, certains sont directement agricoles: ceux qui, indépendants, conserveraient leur caractère agricole. D'autres, impropres à la culture, sont indirectement agricoles, parce que liés économiquement aux premiers[13]): constructions et installations qu'exigent la vie et le travail de quiconque cultive la terre ou élève le bétail[14]).

Il arrive souvent que le propriétaire d'un domaine agricole possède non seulement des immeubles directement et indirectement agricoles, mais encore des immeubles qui ne sont pas agricoles du tout, parce qu'ils ne sont pas nécessaires à l'exploitation rationnelle du domaine et qu'ils peuvent être aliénés sans que leur remplacement s'impose.

Cette coexistence d'immeubles directement et indirectement agricoles et d'immeubles non-agricoles peut se présenter sous deux formes principales: le domaine mixte et l'exploi-

---

[12]) Knapp, p. 21-22. Idem Jenny, Entschuldung, p. 173; Jenny, Der neue Schutz, p. 9; Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 25.

[13]) Piaget, p. 59.

[14]) Knapp, p. 14.

tation double, entre lesquelles il y a du reste de nombreux types intermédiaires et difficiles à classer. On parle d'un domaine mixte lorsque la même personne est à la tête d'une exploitation agricole intimement liée à une autre entreprise, comme une charcuterie de campagne, un moulin ou une petite auberge, ou à une propriété de plaisance. Un tel domaine sera soumis à la législation agricole ou non selon son caractère économique prédominant[15]): si l'exploitant tire ses ressources principales de l'agriculture, le domaine est agricole; si le propriétaire est avant tout charcutier, son entreprise n'est pas du tout agricole. C'est ainsi que, dans le cas d'un vaste château sis au milieu d'une importante entreprise agricole, le Tribunal fédéral a déclaré: «Le domaine de Changins n'est manifestement pas un domaine agricole, mais c'est un domaine mixte auquel le château donne sa physionomie propre . . . Le domaine ne pourrait être acquis par un agriculteur, pour qui le château et ses dépendances d'agrément constitueraient une charge démesurée»[16]).

Il y a domaine double lorsque la même personne exploite simultanément une entreprise agricole et une entreprise non-agricole comme une pension, une minoterie, etc. «La réunion des deux entreprises n'est pas organique; elle est accidentellement faite en fonction du titulaire»[17]). Les immeubles qui constituent l'exploitation non-agricole ne sont pas soumis à la législation agricole, qui ne s'applique qu'au domaine agricole.

Ce même critère, emprunté au mode d'utilisation de l'immeuble, permet de résoudre les questions délicates que soulève la qualification des pâturages, des forêts, des mines et tourbières et des terrains à bâtir.

---

[15]) C.C.R., Camenisch et Bertholet, 28 mai 1943.

[16]) Arrêt non publié Glauser c. Conseil d'Etat vaudois, 11 mai 1942. — Cf. aussi Jenny, Der neue Schutz, p. 9; Knapp, p. 22; Piaget, p. 60; Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 25.

[17]) Knapp, p. 24. Cf. encore les autres auteurs cités à la note précédente.

Pour les pâturages, nous avons déjà affirmé leur caractère agricole. C'est ainsi que le Tribunal fédéral admet qu'un alpage tombe sous le coup de l'arrêté des 19 janvier 1940/7 novembre 1941[18]).

Les forêts ne sont pas naturellement agricoles, ce pourquoi l'arrêté des 19 janvier 1940/7 novembre 1941 (article 1, alinéa 1) prévoit expressément son application à «tous les immeubles agricoles et forestiers». Elles peuvent l'être indirectement ou par destination, lorsqu'elles se rattachent étroitement à une exploitation paysanne[19]). Selon l'article 1, alinéa 2, de la loi sur le désendettement et l'article 1, alinéa 4, du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole, ces loi et arrêté s'appliquent également aux forêts servant à une entreprise agricole; ces precisions nous semblent superflues, car de telles forêts sont agricoles.

Les mines et les tourbières ne sont pas naturellement agricoles, car leurs produits ne servent pas à l'alimentation humaine ou animale. Cependant, l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1940 dispose que l'arrêté contre la spéculation «s'applique par analogie aux immeubles servant à l'exploitation de la tourbe, quelle que soit la surface des parcelles»[20]).

Quand un bien-fonds, économiquement indépendant ou appartenant à un domaine agricole, peut-il être considéré comme un terrain à bâtir? — Lorsque sa destination rationnelle et normale, de par sa nature et sa situation, est d'être utilisé comme terrain à bâtir. Il s'agit d'une notion objective, indépendante des intentions, des goûts ou des besoins particuliers d'un éventuel acquéreur[21]).

L'arrêté contre la spéculation ne s'applique pas aux immeubles de la Confédération et des cantons (article 4;

[18]) Arrêt non publié Zentner c. Glaris, 20 mai 1943.

[19]) Knapp, p. 30; Piaget, p. 61.

[20]) Cf. Knapp, p. 32.

[21]) T.F., arrêt non publié Martin-Bühler c. Bâle-Campagne, 8 décembre 1941. — C.C.R., Camenisch et Bertholet, 28 mai 1943; Hoirie Bonnard et Perrenoud, 2 juin 1944. — Knapp, p. 27; Piaget, p. 62.

règle analogue à l'article 2 du projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole). Les immeubles communaux lui sont soumis, puisqu'aucune exception n'est faite en leur faveur[22]). Certaines dispositions, comme l'article 9, alinéa 1, chiffre 3, de l'arrêté contre la spéculation sur les terres, qui prend en considération la superficie de terres suffisante pour assurer la situation matérielle de l'acquéreur, semblent cependant sans objet lorsque les biens-fonds appartiennent à une commune[23]).

Il n'est possible ici que de donner une définition et de la préciser par l'examen de quelques cas spéciaux. En vue du traitement de tous les autres cas qui peuvent se présenter, il convient encore de se demander si, d'une façon générale, la notion d'appartenance à l'agriculture doit être interprétée extensivement ou restrictivement. Selon Knapp, dans le doute, il faut donner la préférence au caractère agricole; une autre interprétation «peut conduire à une stérilisation des règles légales qui, dans leur raison même, tendent à protéger les intérêts supérieurs de la communauté nationale»[24]). Nous pensons au contraire que la législation agricole, étant de droit exceptionnel et limitant dans une grave mesure le droit de propriété, il convient de l'interpréter restrictivement et, dans le doute, en faveur de l'exercice des libertés constitutionnelles[25]), c'est-à-dire en faveur du caractère non-agricole.

---

[22]) T.F., arrêts non publiés Greuh c. Berne, 18 octobre 1943; Riesen c. Genève, 20 mars 1944; Félix-Schmid c. Grisons, 15 mai 1944.

[23]) T.F., arrêt non publié Morat c. Berne, 31 janvier 1944.

[24]) Knapp, p. 5.

[25]) Comme nous, C.C.R. Collet, 21 janvier 1944; de Morsier c. Humbert, 5 avril 1944; Bohny c. Bratschi, 16 juin 1944. Le Tribunal fédéral paraît être d'un avis contraire dans l'arrêt non publié Commune d'Ormont-Dessus c. Vaud, 13 juillet 1942: «Figurant dans un arrêté qui vise à protéger les fermiers, l'art. 34, qui fait des réserves en faveur du bailleur, est une disposition exceptionnelle qui ne doit pas être interprétée extensivement.»

Cette critique du terme «agricole» permet de constater qu'une des faiblesses techniques de notre législation agricole est son imprécision quant à son objet. Le législateur allemand, qui a créé un statut juridique particulier aux domaines paysans héréditaires, a donné une définition complète de ceux-ci.

Pour acquérir la qualité juridique d'«Erbhof», l'exploitation paysanne doit remplir quatre conditions:

1° Etre assez grande pour nourrir convenablement une famille normale; la limite inférieure de la propriété («Ackernahrung») sera en général de 7,5 hectares, tandis que la limite supérieure est fixée à 125 hectares;

2° Que le terrain soit affecté à une culture agricole, forestière, viticole, maraîchère ou à l'arboriculture fruitière; l'élevage du bétail tombe sous le coup de la culture agricole à la condition que le terrain fournisse le fourrage nécessaire;

3° L'exploitation doit pouvoir s'effectuer à partir d'une seule ferme, sans métairie dépendante;

4° Etre propriété d'une seule personne, capable d'être paysan aux points de vue moral, technique et racial.

Si l'exploitation réunit ces quatre qualités, elle est qualifiée «exploitation rurale héréditaire» et inscrite d'office dans un registre ad hoc (Erbhöferolle). En cas de doute, un tribunal spécial (Anerbengericht), composé de juristes et de paysans, décide, sur la demande du propriétaire ou du chef des paysans[26]).

§ 3. Plan de notre travail.

Dans une première partie, nous étudierons les institutions les plus intéressantes de notre droit agricole, que ces institutions aient déjà été introduites dans notre législation, qu'elles soient prêtes à être introduites (loi sur le désendettement) ou qu'elles aient seulement été proposées (projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole).

[26]) Riese, p. 40; Harmening, p. 7; Merkel et Wœhrmann, p. 14.

Les transferts entre vifs, les transferts à cause de mort, les droits de disposition du propriétaire, le désendettement, la valeur de rendement et l'organisation judiciaire feront l'objet de cette partie.

La deuxième partie sera de nature critique. Nous chercherons à résumer les principales tendances de notre droit agricole, telles qu'elles se dégagent de l'exposé présenté dans la première partie. Nous examinerons ensuite si ces tendances et les institutions qui doivent les réaliser sont en harmonie avec nos droits constitutionnel et civil positifs. Nous terminerons par un jugement de valeur, indiquant ce qui, du droit agricole, est admissible selon nos conceptions juridiques.

Première partie.

Chapitre I.

Transferts entre vifs.

§ 1. Autorisation de transfert.

Il y a longtemps que des voix se sont fait entendre pour proposer la réglementation des transferts de propriétés agricoles, les unes voulant limiter la spéculation sur les terres, d'autres entendant réserver aux paysans la faculté d'acheter des terres. Le 4 décembre 1906, lors de la discussion du projet du Code civil, le Conseiller national Scherrer-Füllemann proposait de «renvoyer l'art. 1262 à la Comission en l'invitant à présenter des propositions propres à mettre un frein, de par la Confédération, aux spéculations ayant pour objet l'achat et le morcellement de propriétés rurales»[27]. Dans une motion déposée le 11 mars 1932, le Conseiller national Müller de Grosshöchstetten a proposé l'adoption des règles suivantes: «Les terres de destination agricole d'une contenance de 2 ha. au moins ne peuvent être acquises que par un paysan et seulement pour être exploitées par

[27]) Bulletin sténographique 1906, p. 1232.

lui . . . Toute propriété doit être exploitée par l'exploitant lui-même pendant 10 ans à partir du jour de l'achat, avant de pouvoir être revendue»[28]). Plus récemment, au cours de la discussion du projet de loi sur le désendettement, le même Conseiller national demandait que l'art. 76 du projet soit modifié et que l'achat de terres agricoles soit réservé à ceux qui les cultiveraient eux-mêmes[29]).

En fait, on estime qu'en moyenne un bien-fonds agricole change de mains tous les vingt-cinq ans environ[30]).

L'ancien article 218 du Code des Obligations donnait aux cantons la faculté de prescrire que l'acquéreur d'une exploitation agricole n'aura pas le droit d'en revendre des parcelles avant l'expiration d'un délai déterminé. L'arrêté du Conseil fédéral concernant le commerce des immeubles agricoles, du 16 octobre 1936[31]), a abrogé cette disposition et a posé le principe de droit fédéral que les immeubles agricoles ne peuvent être aliénés, ni en entier ni par parcelles, pendant six ans à compter de l'inscription de l'acquisition sur le registre foncier. L'arrêté du Conseil fédéral concernant le commerce des immeubles agricoles, du 1er décembre 1942[32]), a abrogé celui du 16 octobre 1936 et disposé que les «immeubles agricoles ne peuvent être aliénés, ni en entier ni par parcelles, pendant six ans à compter de leur acquisition» (article 218, alinéa 1, nouveau C.O.).

Le champ d'application de cette règle a été progressivement étendu: l'article 218 du Code des Obligations ne traitait que de l'acquisition par achat; aujourd'hui, l'interdiction d'aliéner pendant six ans à compter de l'acquisition frappe tous les cas d'acquisition, qu'il s'agisse d'achat, de donation ou de succession[33]) comme nous le verrons plus bas.

---

[28]) Surendettement et désendettement, p. 102-103.

[29]) Jenny, Die Sperrfrist, p. 16. Jenny dit de cette suggestion: «... was zweifellos über das Ziel hinausgeht».

[30]) Jenny, Die Sperrfrist, p. 7.

[31]) R.O.L.F. 56, p. 821.

[32]) Cf. supra, p. 297a.

[33]) Comment, p. 369a.

L'arrêté du 1er décembre 1942 prévoit qu'il peut être dérogé à la règle générale de l'interdiction d'aliéner, mais cela seulement pour de justes motifs, tels que de liquider une succession, d'arrondir un domaine agricole ou d'empêcher une réalisation forcée. Cependant, pour que l'existence de justes motifs puisse être admise, il ne suffit pas que ni le vendeur ni l'acheteur ne poursuivent un but de spéculation; il faut encore la réunion de circonstances exceptionnelles qui justifie le transfert prématuré[34]). C'est ainsi que la Commission vaudoise de recours a autorisé un propriétaire à revendre immédiatement le domaine qu'il venait d'acquérir, pour le motif qu'il était malade et dans l'impossibilité d'exploiter lui-même son bien[35]).

L'ingéniosité des justiciables est sans limite. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'examiner un cas dans lequel les parties avaient cherché à éluder les dispositions de l'arrêté concernant le commerce des immeubles agricoles par le moyen d'un pacte d'emption: le règlement du prix intervenait immédiatement, mais le transfert de propriété ne s'opérait qu'après l'expiration du délai de six ans. Notre Cour suprême a estimé qu'il n'était pas arbitraire de considérer cette opération comme nulle en vertu de l'article 218ter nouveau du Code des Obligations, selon lequel toute opération contrevenant aux dispositions de l'arrêté est nulle[36]).

L'arrêté contre la spéculation sur les terres a introduit le principe quasi-universel de la ratification nécessaire. «La validité de tout contrat ayant pour objet le transfert de la propriété sur des immeubles est subordonnée à la ratification par l'autorité compétente» (article 6, alinéa 1), sauf dans quelques cas prévus à l'article 7. «En règle générale, la ratification doit être refusée s'il y a lieu de craindre que

---

[34]) T.F., arrêt non publié Gantenbein c. Appenzell R. E., 27 septembre 1943.

[35]) C.C.R., Gobet, 21 juillet 1944.

[36]) Arrêt non publié Jean-Mairet c. Vaud, 18 octobre 1943.

l'opération ne constitue un transfert de propriété préjudiciable à l'économie, notamment lorsque:

»1° L'acquisition tend à un morcellement des terres ou à la réunion d'entreprises agricoles indépendantes;

»2° L'aliénation de parcelles ou de parties d'un bien-fonds compromettrait la viabilité de l'entreprise réduite aux parcelles ou parties restantes;

»3° L'acquéreur est déjà propriétaire de terres suffisantes pour assurer sa situation matérielle;

»4° L'acquéreur n'est agriculteur qu'à titre accessoire» (article 9, alinéa 1).

Comment interpréter cet article 9, alinéa 1: la seule existence d'une des circonstances énumérées sous chiffres 1 à 4 permet-elle d'affirmer que le transfert est préjudiciable à l'économie ou faut-il l'existence non seulement d'une des circonstances mentionnées sous chiffres 1 à 4, mais encore d'un préjudice porté à l'économie? Par exemple: un transfert de propriété peut-il n'être pas préjudiciable à l'économie, bien que l'acquéreur ne soit agriculteur qu'à titre accessoire?

Le Tribunal fédéral a tranché la question: «On ne saurait trouver dans l'art. 9 l'expression de la volonté d'empêcher tout transfert d'un bien-fonds comportant une exploitation agricole qui ne le ferait pas passer dans les mains d'un agriculteur. Une telle interprétation peut conduire au résultat absurde d'empêcher complètement la vente d'un domaine et de forcer le propriétaire actuel à le garder alors même que, par exemple, ses moyens ne lui permettraient plus de l'entretenir»[37]).

L'existence d'un préjudice porté à l'économie est la condition nécessaire et suffisante pour que la ratification doive être, en règle générale, refusée. Il peut y avoir préjudice sans qu'aucune des conditions énumérées sous chiffres 1 à 4 soit réalisée. Inversement, il arrive qu'une de ces conditions soit réalisée, mais qu'aucun préjudice ne menace l'économie.

[37]) Arrêt non publié Glauser c. Vaud, 11 mai 1942.

Cette interprétation de l'article 9 n'en supprime pas l'obscurité. En effet, qu'est-ce que «l'économie»? On peut dire qu'un transfert est économique aussi bien quand il favorise une meilleure exploitation du sol que lorsqu'il permet à un agriculteur d'arrondir son petit domaine. A propos d'une demande de transfert en faveur d'une grande entreprise constituée en société anonyme et exploitée par plusieurs familles vivant en commun, le Tribunal fédéral a précisé son point de vue: «L'art. 9 . . . doit assurer, non pas l'exécution du «Plan Wahlen», c'est-à-dire une culture aussi intensive que possible du sol national pour la durée de la guerre, mais la conservation d'une classe paysanne indépendante. De ce point de vue, la suppression d'une entreprise agricole indépendante et tout particulièrement son absorption par une personne morale apparaît comme un transfert préjudiciable à l'économie, même s'il présente par ailleurs l'avantage d'assurer, pour les années prochaines, une culture plus intensive»[38]).

Cette définition de l'économie est pour le moins discutable; elle est néanmoins conforme aux intentions du législateur et ne peut qu'être adoptée. Nous sommes d'accord avec le journaliste qui traite la notion «d'économie» de «Kautschukbestimmung»[39]). Autant de conceptions de l'économie que d'hommes! Pratiquement, l'article 9 aboutit à remettre le justiciable à la discrétion des autorités chargées d'appliquer l'arrêté contre la spéculation sur les terres. Il est du reste impropre de parler de justiciable, puisque l'autorité est administrative et non judiciaire.

Cet article 9 est un premier pas sur la voie de la mise à exécution du programme: «La terre aux paysans». Encore faut-il s'entendre sur le sens du mot «paysan». La Commission vaudoise de recours s'en fait à juste titre une idée très large. Elle a estimé que les Moulins Rod S.A. pouvaient

---

[38]) Arrêt non publié S. I. des Charmilles c. Vaud, 12 octobre 1942.

[39]) Die Bemühungen um eine schweizerische Agrargesetzgebung, Neue Zürcher Zeitung, 16 février 1945, Abendausgabe.

être qualifiés d'agriculteurs, parce que leur entreprise avait de tout temps possédé un immeuble destiné, à l'origine, à l'entretien des bêtes de trait nécessaires à l'exploitation industrielle, puis remis à ferme; cette solution nous paraît cependant très discutable. La Commission a aussi considéré comme agriculteur, à raison cette fois, une société anonyme dont les trois membres sont agriculteurs ou femme d'agriculteur et dont les actions nominatives sont déposées en consignation à la Banque cantonale vaudoise pour une période de six ans au moins[40]). Une personne morale peut donc être agriculteur, dans certaines conditions, c'est-à-dire lorsque son existence favorise la conservation d'une classe paysanne indépendante.

L'article 75 de la loi sur le désendettement de domaines agricoles soumet, pendant les vingt-cinq ans qui suivent l'homologation du plan de désendettement, la validité de tout acte juridique se rapportant à un immeuble désendetté au consentement de la caisse d'amortissement. Le consentement doit être refusé lorsque l'opération compromet les droits de la caisse d'amortissement. Il peut être refusé: en cas d'aliénation totale, lorsque l'acquéreur n'offre pas de garantie pour l'exploitation rationnelle du domaine; en cas d'aliénation partielle, lorsque la partie restant à l'aliénateur ne constitue pas un moyen d'existence suffisant[41]).

Le projet d'arrêté sur le maintien de la propriété foncière agricole renforçait encore le principe de la ratification obligatoire. Les motifs de refus sont énoncés à l'article 12: «1° La ratification doit être refusée lorsque:

a) l'acte juridique nuit à la défense nationale;
b) le prix de vente ou d'attribution est contraire aux dispositions des articles 13 ou 14 (prix maximum et prestations accessoires);

---

[40]) C.C.R., Moulins Rod S.A., 29 février 1944; Aepli, 4 février 1944.

[41]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 78 ss.

c) le danger existe que le transfert de propriété soit préjudiciable à l'économie nationale, notamment si l'acquisition tend à morceler des terres ou à réunir des entreprises agricoles indépendantes, ou si l'aliénation de parcelles ou de parties devait compromettre la viabilité d'une entreprise agricole.

»2° La ratification sera également refusée si l'acquéreur n'est agriculteur qu'à titre accessoire ou si, exerçant l'agriculture à titre principal, il est déjà propriétaire de terres lui assurant, ainsi qu'aux membres de sa famille vivant en ménage commun avec lui, une situation matérielle suffisante.

»3° Sont réservées les exceptions des articles 16 à 19.»

La différence de rédaction entre cet article 12 et l'article 9 de l'arrêté contre la spéculation sur les terres entraîne une différence profonde dans l'interprétation. Selon le projet, le préjudice porté à l'économie n'est plus une condition générale et toujours nécessaire du refus; il ne représente plus qu'un des cas particuliers de refus, celui-ci s'imposant aussi quand l'acquéreur n'est agriculteur qu'à titre accessoire, ou est déjà propriétaire de terres suffisantes, même si aucun préjudice ne menace l'économie nationale.

Cependant, la prohibition de l'acquisition par un non-agriculteur n'est pas absolue. S'il n'y a pas lieu de craindre que l'économie nationale subisse un préjudice, l'acquisition d'un bien-fonds par un non-agriculteur peut être ratifiée lorsque:

«a) malgré les publications faites, aucun agriculteur ne se porte acquéreur pour le prix maximum, en vue de l'exploiter lui-même;

»b) l'immeuble est acquis en vue d'une construction, pour constituer un petit domaine ne dépassant pas trente-six ares...;

»c) des entreprises industrielles acquièrent, pour établir des colonies agricoles, les terrains qu'elles ont améliorés pour exécuter leurs obligations d'extension des cultures;

»d) des motifs exceptionnels justifient une ratification qui doit empêcher des conséquences trop rigoureuses» (article 17).

Les cas dans lesquels le transfert ne cause pas de préjudice à l'économie nationale sont ainsi spécialement définis.

Remarquons encore que, lorsque l'autorité compétente autorise l'aliénation d'une entreprise à un non-agriculteur ou à un agriculteur déjà propriétaire de terres en quantité suffisante, la ratification doit imposer à l'acquéreur l'obligation d'affermer l'entreprise à une famille de fermiers qualifiés (article 19, alinéa 1).

Il se peut que le but originel du projet ait été de supprimer la disposition de l'article 7, chiffre 5, de l'arrêté contre la spéculation sur les terres, selon laquelle l'adjudication dans une enchère forcée est dispensée de la ratification[42]). Cette exception au principe de l'autorisation obligatoire permettait en effet à des créanciers non-agriculteurs d'acquérir des entreprises agricoles et à des débiteurs de se laisser exécuter pour vendre leurs domaines à des prix bien supérieurs à ceux qui auraient été autorisés dans d'autres circonstances[43]).

Même si telle était l'intention primitive des auteurs du projet, cette intention a été largement dépassée et le texte proposé tendait, de façon générale, à assurer aux agriculteurs une protection beaucoup plus efficace. Il s'agissait de réaliser le principe selon lequel le terrain agricole doit appartenir à celui qui le cultive, d'éviter que la propriété du sol passe insensiblement aux non-agriculteurs et que la classe paysanne ne se compose plus que de fermiers et de journaliers[44]). Il ne suffit pas que les non-agriculteurs soient exclus, sauf certaines exceptions, de la propriété agricole; il faut encore que les agriculteurs possédant des terres en

---

[42]) Jenny, Kampf, p. 175.
[43]) Eggen, p. 198.
[44]) Jenny, Kampf, p. 177-178.

quantité suffisante pour eux et leurs familles ne puissent agrandir leurs domaines[45]).

N'abordant pas ici l'examen de la justice de ces règles, bornons-nous à constater que leur maniement serait singulièrement difficile si elles venaient à pénétrer dans notre droit positif. Quand un agriculteur possédera-t-il des terres suffisantes pour lui et sa famille? — L'autorisera-t-on à acheter de nouvelles terres chaque fois que sa famille s'agrandira d'un nouvel enfant? — Mais surtout, que penser de la lettre de l'article 17 qui introduit les notions de «motifs exceptionnels» et de «conséquences trop rigoureuses»? — Il était difficile au législateur de s'exprimer plus mal; il n'a sans doute pas osé aller jusqu'au bout de son programme et a voulu laisser toute liberté à l'«autorité compétente».

On a encore proposé, pour le cas où un non-agriculteur désirerait acquérir un domaine agricole, d'exiger du requérant des preuves de ses capacités agricoles, par exemple de lui faire subir un examen après un an d'apprentissage passé à la campagne[46]).

En Allemagne, les articles 37 à 39 de la loi sur les domaines paysans héréditaires attribuent la propriété du domaine au paysan; mais celui-ci ne peut exercer ses droits que dans l'intérêt de sa famille et de la nation. La propriété d'une exploitation rurale héréditaire ne doit jamais servir à des transactions d'ordre capitaliste, à des spéculations ou à la recherche d'un gain financier sans travail. Par conséquent, il est interdit, en principe, d'aliéner une exploitation ou de la grever de dettes. Des dérogations peuvent être autorisées par les tribunaux spéciaux (Anerbengerichte): le paysan cède son exploitation à son héritier légal, s'en défait

---

[45]) De la violente campagne de presse soulevée par ces dispositions, citons: Déonna, Un dangereux projet d'arrêté, Gazette de Lausanne, 1er décembre 1944; Dr F. H., Landwirtschaft und Recht, Der Bund, 5 janvier 1945, Abendausgabe; Wuilloud, Valais agricole, n° 23-26 de 1944.

[46]) Eigenmann, p. 126.

pour des buts d'utilité publique, la morcelle en plusieurs domaines paysans héréditaires viables. L'aliénation des accessoires est admise en tant qu'elle rentre dans le cadre d'une administration normale[47]).

Seul le propriétaire d'une exploitation rurale héréditaire a le droit de se nommer paysan (Bauer); les propriétaires d'autres exploitations agricoles s'appellent agriculteurs (Landwirte) et n'ont pas droit à la même considération que les paysans. Pour revêtir la qualité de paysan, il faut être de nationalité et de sang allemands, être honnête (ehrbar) et capable d'exploiter sa propriété rationnellement. Cette capacité technique est réalisée même si le propriétaire ne peut exploiter lui-même et exerce une autre profession, pourvu qu'il puisse surveiller l'exploitation[48]).

§ 2. Sanctions.

Les importantes restrictions que notre législation agricole apporte à la liberté des transferts de propriété n'ont pas manqué de susciter nombre de combinaisons destinées à les éluder. Chacun connaît des cas dans lesquels le prix réellement payé n'a pas été le prix autorisé par l'autorité compétente, quelques billets bleus passant directement de main à main avant ou après la signature de l'acte authentique. Dans d'autres cas, le prix de l'inventaire mobilier cédé avec les immeubles est fortement majoré, de façon à compenser la différence entre le prix autorisé et la valeur vénale des biens-fonds.

Il n'est pas possible d'empêcher complètement ces subterfuges. Du reste, leurs conséquences ne sont peut-être pas aussi graves qu'on serait tenté de le croire. L'institution de la charge maximum, qui limite les possibilités d'endettement hypothécaire du propriétaire d'une entreprise agricole, limite automatiquement le prix de ce domaine. Au delà de la charge maximum, le propriétaire a grand'peine

[47]) Riese, p. 48; Merkel-Wœhrmann, p. 72.

[48]) Riese, p. 43 ss.; Merkel-Wœhrmann, p. 28 et 63.

à trouver du crédit, puisqu'il ne peut fournir de garantie réelle.

Le législateur a néanmoins cherché à assurer de son mieux le respect des règles qu'il a posées. C'est ainsi que l'article 218ter nouveau du Code des Obligations dispose que toute opération qui contrevient aux articles 218 et 218bis nouveaux ou qui vise à les éluder est nulle et ne peut être inscrite sur le registre foncier (arrêté concernant le commerce des immeubles agricoles).

L'action en nullité appartient à toute personne dont les droits réels ont été lésés par l'inscription (article 975, alinéa 1, C.C.); elle n'est pas réservée à l'autorité compétente. Comme les droits réels acquis aux tiers de bonne foi par l'inscription sont réservés (articles 975, alinéa 2, et 972 C.C.), l'inscription ne pourra plus être radiée si on découvre l'illégalité avant l'expiration du délai de six ans, lorsque l'acquéreur est de bonne foi[49]).

L'arrêté contre la spéculation sur les terres est plus complet. «Les actes juridiques subordonnés à ratification ou autorisation sont nuls sans cette formalité et ne donnent droit à aucune inscription dans le registre foncier» (article 42, alinéa 1). Lorsqu'un acte juridique soumis à assentiment a été inscrit dans le registre foncier sans autorisation, l'autorité compétente peut demander en justice, dans les trois ans dès l'inscription, la radiation de l'inscription; les droits acquis aux tiers de bonne foi par l'inscription sont cependant réservés (article 44, alinéas 1 et 2).

L'absence de ratification a-t-elle pour seule conséquence d'exclure l'inscription ou entraîne-t-elle la nullité de l'acte dans toutes ses clauses[50]) ? La question a de l'importance, notamment dans le cas d'une promesse de vente qui n'est pas ratifiée et qui prévoyait une peine conventionnelle en cas d'inexécution; quid si la vente est autorisée à

---

[49]) Comment, p. 375a; Oftinger, p. 531a.

[50]) Jenny, Der neue Schutz, p. 14, adopte, comme nous, la deuxième solution.

un prix inférieur à celui convenu entre parties[51]? — Pour nous, il n'y a pas de doute. Le défaut de ratification d'une des conditions essentielles arrêtées entre parties entraîne la nullité de l'acte tout entier, dont aucune clause ne conserve de force obligatoire.

La procédure de l'action en nullité est très particulière. La demande ne peut émaner que de l'autorité compétente. Si la radiation de l'inscription est opérée, un second procès en règlement de compte entre vendeur et acheteur sera presque inévitable. Le vendeur doit restituer le prix de vente à l'acheteur et indemniser celui-ci pour ses impenses; il a le droit de porter en déduction un loyer équitable pour la période pendant laquelle l'acheteur a joui des immeubles. Les nombreuses difficultés qui peuvent encore se présenter, par exemple lorsque l'acheteur a grevé les biens-fonds de nouvelles charges hypothécaires, ont conduit un auteur à dire de cette procédure: «Le remède est pire que le mal»[52]).

Qui veut la fin, veut les moyens! Si l'on entend prohiber tous les transferts de propriété qui ne sont pas conformes à certaines règles légales, il n'est même pas suffisant de permettre à l'autorité compétente de demander la radiation d'une inscription opérée dans le registre foncier sans ratification ou autorisation; il faut encore lui donner la faculté d'annuler après coup, par exemple pendant trois ans, une autorisation qu'elle a donnée sous l'effet d'une tromperie; l'annulation entraînera également la radiation de l'inscription au registre foncier[53]).

C'est pourquoi le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole allait plus loin que l'arrêté contre la spéculation sur les terres. Il déclare nuls les actes juridiques qui n'ont pas été ratifiés ou autorisés et permet la radiation de l'inscription opérée en vertu d'un acte qui n'a

---

[51]) La C.C.R., à laquelle la question a été posée, ne l'a pas tranchée et a renvoyé les parties devant le juge civil (Echenard c. Wyss, 1er octobre 1943).

[52]) Steiner, p. 348.

[53]) Eigenmann, p. 108.

pas été autorisé ou ratifié (article 63, alinéa 1, et article 65, alinéa 2). En outre, il donne à la juridiction cantonale de recours la compétence d'ordonner la radiation sur le vu d'un jugement établissant que la ratification ou l'autorisation d'un acte juridique inscrit dans le registre foncier a été obtenu au moyen de fausses indications (article 65, alinéa 1).

Rappelons, sans qu'il soit nécessaire de les analyser, l'existence de sanctions de droit pénal instituées par l'arrêté contre la spéculation sur les terres (articles 45 à 47) et le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole (articles 66 à 69).

Les sanctions prévues par le droit allemand sont encore beaucoup plus rigoureuses que celles que nous venons de décrire. Le vendeur qui a demandé la ratification, peut être tenu de consentir à l'aliénation du bien-fonds au prix fixé par l'autorité, lorsque son refus serait contraire à la bonne foi. L'acheteur invoquera notamment le principe de la bonne foi si le vendeur refuse de lui vendre l'immeuble au prix fixé, mais est prêt à vendre cet immeuble à un tiers au même prix[54]).

Chapitre II.

Transferts à cause de mort.

En soumettant les transferts à cause de mort à certaines restrictions, le législateur cherche à assurer à la famille paysanne une stabilité suffisante, à éviter le morcellement et l'endettement et, surtout, à réserver la propriété agricole à ceux qui cultivent le sol.

Pour atteindre le premier but, notre droit interdit à l'acquéreur d'un immeuble agricole d'aliéner celui-ci pendant six ans à compter de l'acquisition (article 218, alinéa 1,

[54]) Die neue Rechtslage bei Preisverstössen im Grundstückverkehr. — Wann ist der Veräusserer trotz Preisherabsetzung an den Kaufvertrag gebunden? Bergwerkzeitung, 14 août 1942.

nouveau C.O.; arrêté concernant le commerce des immeubles agricoles). A vrai dire, on peut se demander si le terme «acquisition» s'applique aux transferts à cause de mort comme à ceux entre vifs. La Commission vaudoise de recours le nie: «S'agissant de dispositions de droit exceptionnel, l'arrêté du 1er décembre 1942 doit être interprété restrictivement... Il apparaîtrait dès lors excessif d'obliger un héritier... légal à conserver coûte que coûte pendant 6 ans la propriété d'un immeuble qu'il a reçu par succession...»[55]).

Nous ne croyons pas que le texte de l'article 218 permette d'hésitation. Il s'agit de toute acquisition, qu'elle intervienne entre vifs ou à cause de mort. Cette interprétation s'impose particulièrement si l'on compare les textes allemands de l'ancien article 218, qui parle du «Käufer» d'un bien-fonds agricole, et du nouvel article 218, qui traite des «erworbenen landwirtschftlichen Grundstücken»[56]).

La réserve que fait l'article 218bis, alinéa 1, pour le cas de justes motifs permet du reste d'appliquer la règle de l'interdiction d'aliéner avec une certaine souplesse. Il arrive qu'un héritier non-agriculteur reprenne un immeuble agricole de la succession, pour le conserver dans la famille et permettre à un autre héritier, qui n'a pas les moyens de se charger immédiatement de tout le domaine, de le racheter plus tard. Si le cohéritier renonce ultérieurement à reprendre cet immeuble à la valeur de rendement, nous estimons que le propriétaire doit obtenir l'autorisation de vendre à un tiers avant l'expiration du délai de six ans, parce qu'il s'agit de liquider une succession; il en sera de même si la vente a lieu au cohéritier.

Pour éviter le morcellement et l'endettement, il faut prohiber le partage des exploitations agricoles constituant des unités économiques, ce que fait l'article 620 du Code civil, et imposer le paiement des domaines à leur valeur de

---

[55]) C.C.R., Collet, 21 janvier 1944.

[56] Idem, T. F., arrêt non publié Martin-Bühler c. Bâle-Campagne, 8 décembre 1941.

rendement, institution à laquelle nous consacrerons un chapitre particulier.

Afin de réserver la propriété agricole aux paysans, on peut se borner à faire un choix parmi les héritiers et à donner à celui qui paraît capable de se charger de l'entreprise le droit d'exiger l'attribution de l'exploitation agricole, en tant que celle-ci constitue une unité économique (article 620, alinéa 1, C.C.).

Il n'est pas dans notre propos de reprendre ici l'interprétation que la doctrine et la jurisprudence donnent de l'article 620[57]). Il suffit de rappeler que l'on admet généralement que cette disposition n'est pas de droit impératif; le de cujus peut en exclure l'application par ses dispositions testamentaires. La capacité de se charger de l'entreprise est comprise de façon très large, la qualité d'agriculteur n'étant pas indispensable pour qu'on puisse se mettre au bénéfice des règles légales sur la succession paysanne.

Dans la pratique, l'article 620 est souvent resté lettre morte. On procède à des partages d'exploitations agricoles dans lesquels la propriété paternelle est attribuée à l'acquéreur sur la base de l'estimation officielle ou d'une valeur vénale exagérée. Le Secrétariat des paysans se plaint de ce que «les autorités, notaires, etc., servent très souvent d'une façon exclusive les intérêts des héritiers ayant quitté la maison et qui, renonçant à la reprise du domaine, doivent être indemnisés»[58]).

Pour remédier à ces inconvénients, la seule solution est de donner aux dispositions du droit successoral paysan le caractère d'un droit impératif. C'est ce qu'a proposé le Conseil fédéral dans son projet de loi sur le désendettement d'entreprises agricoles, dont l'article 85 formulait comme suit le texte du nouvel article 620, alinéa 1: «S'il existe parmi les biens une exploitation agricole constituant une unité économique et offrant des moyens d'existence suffisants, elle doit être attribuée entièrement à celui des héri-

[57]) Borel en donne un excellent tableau.

[58]) Rapport 1934, p. 121.

tiers qui le demande et qui paraît capable de se charger de l'entreprise; le prix en est fixé à la valeur de rendement et s'impute sur la part de l'héritier»[59]).

Ce texte n'a pas trouvé grâce devant les Chambres fédérales, qui ont fini par adopter cette teneur (article 94 de la loi sur le désendettement de domaines agricoles): «S'il existe parmi les biens une exploitation constituant une unité économique et offrant des moyens d'existence suffisants, elle est attribuée entièrement...» Cette formule est analogue, à l'exception de l'exigence nouvelle concernant les moyens d'existence suffisants, à celle de l'ancien article 620. Elle devra donc être interprétée comme celui-ci et céder le pas devant des dispositions testamentaires contraires[60]).

Cependant, nous ne croyons pas que les dispositions testamentaires l'emportent toujours sur l'article 620 du Code civil (ou de la loi sur le désendettement). Nous sommes d'accord avec Borel (p. 52 ss.) qui, invoquant l'article 2 du Code civil, affirme que le testateur ne saurait, par disposition pour cause de mort, ordonner la vente du domaine[61]) ou détruire, par l'effet d'une règle de partage, l'unité économique de l'exploitation.

Selon le nouvel article 620 (loi sur le désendettement), l'héritier qui le demande ne bénéficie pas de l'attribution pour les seuls motifs qu'il paraît capable de se charger de l'entreprise et que l'exploitation agricole constitue une unité économique; il faut encore que l'exploitation offre des moyens d'existence suffisants. L'attribution intégrale n'aura donc pas lieu lorsque l'exploitation agricole n'est pas assez étendue pour nourrir son homme et ne peut être considérée que comme une ressource d'appoint. Le législateur veut éviter que la population campagnarde et surtout montagnarde n'aille grossir celle des villes; pour cela, il permet l'at-

---

[59]) Cf. aussi Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 90; Amberg, p. 45 ss.

[60]) Aeby, p. 42; Jenny, Entschuldung, p. 224-225.

[61]) R. O. 50 II, p. 463.

tribution à divers membres de la famille de parcelles qu'ils cultiveront tout en vaquant à leur besogne d'artisan [62]).

L'article 94 de la loi sur le désendettement modifie encore les articles 619, 621 et 625 du Code civil et y introduit les articles 621 bis, 621 ter, 621 quater et 625 bis. L'article 621 bis apporte une exception aux principes de l'article 604: lorsque le défunt laisse des descendants mineurs, les héritiers doivent maintenir la communauté héréditaire jusqu'au moment où une décision pourra être prise quant à l'attribution à un descendant. L'article 621 ter autorise le partage lorsque l'entreprise agricole se prête, en raison de son étendue et de sa nature, à une division en plusieurs exploitations viables.

Les dispositions légales que nous venons d'examiner n'assurent pas une protection complète des paysans: lorsqu'aucun des héritiers n'est agriculteur ou si aucun ne demande l'attribution, l'exploitation agricole pourra tomber, ensuite d'attribution à un héritier ou de vente, entre les mains d'un non-agriculteur. Si l'on veut exclure cette éventualité, la seule solution est de donner la préférence aux tiers agriculteurs sur les héritiers non-agriculteurs pour l'attribution de biens-fonds agricoles dont le propriétaire vient de décéder. C'est sur cette voie que s'est engagé l'arrêté contre la spéculation sur les terres et que voulait persévérer le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole.

Le premier de ces textes prévoit que, lorsque l'acquéreur est déjà propriétaire de terres suffisantes pour assurer sa situation matérielle ou n'est agriculteur qu'à titre accessoire, l'autorité compétente peut exceptionnellement accorder la ratification en raison de justes motifs, tels que les partages successoraux tendant à assurer la propriété de l'immeuble à un descendant du défunt ou à empêcher une réalisation forcée imminente, sauf si un agriculteur ne possédant en propre aucun bien-fonds agricole est prêt à

[62]) Aeby, p. 41; Jenny, Entschuldung, p. 225; Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 91.

acheter l'immeuble (article 9, alinéa 2). Cette formule est remarquable, comme bien d'autres du reste, en ce qu'elle ne fait pas à l'autorité compétente un devoir d'accorder l'autorisation en cas de justes motifs; l'autorité peut ..., c'est-à-dire demeure libre d'autoriser ou pas. Nouvelle manifestation de cette technique législative qui consiste à créer des autorités et à leur donner des compétences, sans oser préciser les normes selon lesquelles elles exerceront leurs compétences!

Rappelons que l'existence d'un préjudice porté à l'économie est la condition nécessaire et suffisante pour que la ratification doive être, en règle générale, refusée [63]). Or, les interprètes de l'article 9 ne considèrent pas que l'économie soit menacée par un partage successoral tendant à assurer la propriété de l'immeuble à un descendant non-agriculteur du défunt. Si aucun héritier n'est agriculteur et si l'hoirie ne veut pas vendre ses immeubles à un tiers, l'attribution à un héritier non-agriculteur sera ratifiée. La préférence n'est accordée à un tiers agriculteur ne possédant en propre aucun bien-fonds agricole que si aucun co-héritier n'est amateur [64]).

L'interprétation que nous venons de donner est celle qui est généralement admise. Nous ne le regretterons certes pas, mais devons pourtant reconnaître que l'article 9, alinéa 2, pourrait tout aussi bien être interprété comme suit: l'autorité compétente doit refuser la ratification, même en cas de partage successoral tendant à assurer la propriété de l'immeuble à un descendant du défunt, si un agriculteur ne possédant en propre aucun bien-fonds agricole est prêt à acheter l'immeuble. Cette deuxième interprétation est même celle qui nous paraît le plus conforme au texte.

Le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole n'était pas fait pour dissiper les ténèbres. Le cas du partage successoral est traité à l'article 18: « Si aucun des membres de la communauté héréditaire n'est agricul-

[63]) Supra, p. 312a.

[64]) Jenny, Der neue Schutz, p. 19-20; Borel, p. 239.

teur à titre principal ou que l'héritier agriculteur à ce titre soit déjà propriétaire de terres suffisantes pour assurer sa situation matérielle, l'attribution peut être ratifiée, même en faveur d'un héritier non-agriculteur ... Pour le surplus, l'article 17 est applicable»[65]).

Ces articles 18 et 17 ont provoqué une violente polémique[66]). Leur combinaison, imposée par l'article 18 in fine, nous paraît conduire nécessairement à la solution suivante: l'attribution peut être ratifiée en faveur d'un héritier non-agriculteur si les trois conditions suivantes sont remplies:

a) aucun des membres de la communauté héréditaire n'est agriculteur à titre principal;
b) l'héritier agriculteur à titre principal est déjà propriétaire de terres suffisantes pour assurer sa situation matérielle;
c) malgré les publications faites, aucun agriculteur ne se porte acquéreur de l'immeuble pour le prix maximum, en vue de l'exploiter lui-même;

en outre, sans publications, si l'une des deux conditions suivantes est remplie:

d) l'immeuble est acquis en vue d'une construction ou pour constituer un petit domaine ne dépassant pas trente-six ares;
e) des motifs exceptionnels justifient une ratification qui doit empêcher des conséquences trop rigoureuses.

Même si toutes les conditions sont réalisées, la ratification peut être refusée lorsqu'il y a lieu de craindre que le transfert soit préjudiciable à l'économie nationale.

Qu'il n'y ait pas d'héritier agriculteur à titre principal ou que cet héritier ne veuille pas reprendre l'immeuble,

---

[65]) Nous avons reproduit cet article 17 à nos p. 315a—316a.

[66]) Die Bemühungen um eine schweizerische Agrargesetzgebung, Neue Zürcher Zeitung, 16 février 1945, Abendausgabe; Aufgabe und Ziel des neuen Agrarrechts, Neue Zürcher Zeitung, 10 avril 1945, Abendausgabe; les articles cités dans notre note 45. Cf. aussi Jenny, Kampf, p. 179.

l'effet pratique de ce système est que la seule ressource restant aux héritiers non-agriculteurs pour demeurer propriétaires de l'exploitation agricole de famille sera, quand un agriculteur se porte acquéreur de l'immeuble pour le prix maximum, de rester en indivision.

L'analyse du projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole était d'autant plus nécessaire que certains milieux n'ont nullement renoncé à le faire pénétrer dans nos institutions sous une forme ou une autre, bien qu'il ait été repoussé par la Commission des pleins pouvoirs du Conseil des Etats [67]).

En Allemagne, l'exploitation rurale héréditaire forme une part distincte de la succession, qui passe entièrement à l'héritier légal principal (Anerbe), sans que les cohéritiers aient droit à une indemnité quelconque sous forme de terres ou d'espèces. La dévolution de l'exploitation est réglée par les articles 19 à 36 du «Reichserbhofgesetz», tandis que la dévolution de la fortune libre s'effectue conformément aux dispositions du B.G.B. La loi institue un ordre spécial d'héritiers légaux pour les exploitations rurales héréditaires. Les descendants qui ne reprennent pas l'exploitation ont droit au logement, à la nourriture et à l'éducation dans la ferme paternelle jusqu'à leur majorité; ils peuvent aussi prétendre à une instruction professionnelle et à une dotation qui leur permettra de s'établir, le tout aux frais de l'héritier légal principal.

S'il n'y a pas d'héritier légal principal ou si aucun d'eux n'est capable d'être paysan, le testateur est libre de désigner le tiers qui reprendra l'exploitation. Il a encore la faculté de choisir le reprenant parmi plusieurs héritiers légaux du même degré. Le contrat de remise permet en outre au paysan de remettre de son vivant l'exploitation rurale héré-

---

[67]) Aebi, Pour la conservation de la propriété foncière agricole, Le Paysan suisse, organe officiel de l'Union suisse des paysans, janvier 1945; Aufgabe und Ziel des neuen Agrarrechts, Neue Zürcher Zeitung, 10 avril 1945, Abendausgabe.

ditaire à l'héritier légal principal, pourvu que les règles de la transmission intégrale à cause de mort soient respectées.

L'héritier légal principal peut aussi être cohéritier en ce qui concerne la fortune libre. Il devra alors laisser imputer la valeur de l'exploitation rurale sur sa part dans la succession libre.

Un domaine paysan héréditaire ne peut être divisé que si le partage donne lieu à la création de plusieurs domaines paysans héréditaires.

La transmission du domaine paysan héréditaire à l'héritier principal est exempte de l'impôt sur les successions et des droits de mutation, qu'elle ait lieu lors du décès du paysan ou par contrat de remise [68]).

Chapitre III.

Droit de disposition du propriétaire.

Les deux chapitres précédents ont été consacrés à l'étude des restrictions auxquelles le législateur soumet les transferts entre vifs et à cause de mort de la propriété agricole. Il convient maintenant d'examiner dans quelle mesure le propriétaire peut disposer librement de ses biens-fonds, non plus pour les transférer, mais pour en user. Une distinction s'impose selon que le propriétaire cultive lui-même ses terres ou les donne à ferme.

§ 1. Propriétaire-cultivateur.

Le propriétaire d'un bien-fonds a le droit d'en disposer librement dans les limites de la loi (article 641, alinéa 1, C.C.). La nécessité d'assurer le ravitaillement du pays en denrées alimentaires et fourragères a conduit le législateur à fixer des limites spéciales au droit de disposition du propriétaire agricole.

---

[68]) Harmening, p. 12 ss.; Merkel-Wœhrmann, p. 85 ss.; Riese, p. 54 ss.; Haastert, p. 166 ss., donne des renseignements intéressants sur le droit successoral agricole en France, Italie, Norvège, etc.

L'arrêté sur l'extension de la culture des champs[69]) donne à la Confédération, aux cantons et aux communes la compétence de prendre à ferme, par voie de contrainte, les terrains cultivables dont le propriétaire ou le fermier ne tire aucun parti ou un parti insuffisant par rapport aux besoins du pays et ne garantit pas sérieusement, pour l'avenir, un rendement supérieur (article 8, alinéa 1). L'autorité qui afferme un terrain a, envers le propriétaire, les droits et les obligations d'un fermier (article 9, alinéa 1). Si un affermage forcé ne paraît pas justifié, les biens ruraux dont on ne tire qu'un parti insuffisant par rapport aux besoins du pays peuvent être placés sous la surveillance de l'office cantonal ou communal de la culture des champs, aux ordres duquel l'exploitant doit se conformer (article 12 de l'ordonnance d'exécution n° 3).

Malgré les termes de l'article 9, on ne saurait parler dans ce cas d'un contrat de fermage au sens des articles 275 à 304 du Code des Obligations. Il s'agit d'un affermage forcé, consécutif à une décision unilatérale de l'autorité publique[70]). En cas de différend sur le fermage, celui-ci est fixé par le service cantonal des fermages (article 9 de l'ordonnance n° 3).

Le désendettement, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, a aussi pour effet de diminuer la capacité de l'agriculteur. L'autorité de concordat peut obliger le débiteur à tenir une comptabilité, soumettre son entreprise à la surveillance d'un représentant de l'institution de secours agricole ou d'une autre personne qualifiée, proposer à l'autorité compétente de le pourvoir d'un curateur ou d'un conseil légal conformément à l'article 393 ou 395 du Code civil (article 34, alinéa 1, de l'arrêté pour la protection des agriculteurs dans la gêne). Les conditions d'application des articles 393 et 395 ne sont pas modifiées, si ce n'est que l'autorité de concordat reçoit la compétence de demander l'institution d'une curatelle[71]).

---

[69]) Cf. supra, p. 297a.

[70]) Kaufmann, p. 364.

[71]) Oftinger, p. 603a.

Il est interdit au débiteur de contracter des cautionnements, à peine de nullité (article 34, alinéa 3).

La loi sur le désendettement autorise aussi la caisse d'amortissement à astreindre le débiteur à la tenue d'une comptabilité. Si les conditions d'application de l'article 395 C.C. sont remplies, la caisse requiert l'autorité compétente de pourvoir le débiteur d'un conseil légal pour l'administration de ses biens. Enfin, l'autorité de concordat peut prescrire que l'entreprise désendettée sera soumise à la surveillance d'un représentant de la caisse ou d'une autre personne qualifiée (articles 70 à 72).

Le propriétaire n'est pas toujours libre de décider s'il veut cultiver lui-même ou affermer son domaine. Selon l'arrêté contre la spéculation sur les terres, lorsque l'acquéreur est déjà propriétaire de terres suffisantes pour assurer sa situation matérielle ou n'est agriculteur qu'à titre accessoire, l'acquisition doit servir à maintenir et à consolider la situation d'une famille de fermiers (article 9, alinéa 2, in fine); en d'autres termes, l'acquéreur doit affermer l'entreprise à une famille de fermiers. Le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole prévoyait même expressément que la ratification de l'attribution ou de l'achat devait imposer cette obligation à l'acquéreur (article 19, alinéa 1).

En Italie, lorsque l'agriculteur qui est aussi le propriétaire du fonds en délaisse la culture de manière à nuire gravement aux exigences de la production, la magistrature du travail peut nommer un administrateur qui prend la gestion de l'entreprise. L'autorité administrative, de son côté, a le pouvoir de procéder à l'expropriation, moyennant paiement d'une juste indemnité [72]).

En Allemagne, le paysan qui ne possède pas les aptitudes techniques ou qui se déshonore perd du même coup la capacité juridique d'être paysan. L'exploitation est alors confiée, pour un temps déterminé ou à perpétuité, au conjoint de l'ex-paysan ou à son héritier légal principal, et, à

[72]) Carrara, p. 143.

leur défaut, à une tierce personne désignée par le Chef des paysans du Reich. Dans cette dernière éventualité, le paysan dépossédé perd sa propriété sans dédommagement; il ne conserve que le droit de jouir du logement et de l'entretien indispensables sur son ancien domaine [73]).

En Russie, le paragraphe 8 de la Constitution de 1936 stipule que la terre est donnée aux kolkhoses «gratuitement et à perpétuité». Cependant, pas plus les kolkhosiens que la direction du kolkhose n'ont le droit de vendre, d'hypothéquer ni même de donner à bail ou en héritage les terres qu'ils possèdent théoriquement à perpétuité. Depuis le décret du 28 juin 1940, les paysans sont rattachés à vie au kolkhose dans lequel ils travaillaient au moment de la promulgation de cet acte législatif; la direction du kolkhose peut les envoyer à son gré dans les entreprises manquant de main-d'œuvre [74]).

§ 2. Propriétaire-bailleur.

L'affermage joue un rôle important dans notre vie agricole. Les terres cultivées par des fermiers représentent approximativement le 12 pour cent de tous les biens-fonds agricoles en Suisse [75]).

La liberté des parties de fixer les clauses du bail à ferme (articles 275 à 304 C.O.) a été restreinte par la législation nouvelle en ce qui concerne tant le montant du fermage que la durée du bail. Dans notre examen, nous nous en tiendrons à la législation agricole et négligerons celle relative au contrôle des prix.

Le fermier peut solliciter de l'autorité de concordat agricole une réduction convenable du fermage s'il prouve que depuis la conclusion du bail les circonstances déterminantes pour le calcul du fermage se sont considérablement modifiées à son désavantage et que par conséquent il est

---

[73]) Merkel-Wœhrmann, p. 48 et 79 ss.; Riese, p. 46/47.

[74]) Courgevaux, p. 285-286; Kurmann, p. 138.

[75]) Eggen, p. 209.

hors d'état, sans faute de sa part, de payer intégralement le fermage (article 49, alinéa 1, de l'arrêté pour la protection des agriculteurs dans la gêne).

L'Union suisse des paysans a proposé d'établir le montant du fermage, pour des exploitations d'une superficie de plus de 4 ha., sur la base d'un intérêt de quatre pour cent de la valeur de rendement [76]). Cette suggestion n'a pas été retenue par le Conseil fédéral qui, dans son projet de loi sur le désendettement d'entreprises agricoles, s'était borné à prévoir que l'autorité de concordat peut subordonner toute mesure destinée à décharger le débiteur à la condition que le bailleur réduise convenablement le fermage lorsque celui-ci est exagéré (article 89, alinéa 3, du projet) [77]). En définitive, les Chambres fédérales n'ont gardé, de la cinquième partie du projet traitant des mesures en faveur des fermiers, que la règle suivante: «Lorsqu'un domaine donné à ferme a été désendetté et que le fermage est manifestement exagéré, le propriétaire est tenu d'accorder au propriétaire une réduction du fermage proportionnelle à l'allégement dont il bénéficie lui-même» (article 67, alinéa 1, de la loi sur le désendettement).

Quant à la durée du bail, l'arrêté contre la spéculation sur les terres a abrogé l'article 281 C.O. Désormais, si la propriété d'un immeuble affermé passe en d'autres mains, le nouveau propriétaire est automatiquement subrogé au précédent bailleur (article 39, alinéa 4). Le même principe est énoncé, avec certaines réserves, à l'article 58 du projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole.

Sans l'autorisation de l'autorité compétente, les immeubles ne peuvent pas être affermés pour une durée inférieure à cinq ans. Lorsque le bail est prorogé tacitement à l'expiration de cinq ans, il est réputé renouvelé de trois ans en trois ans. Chacune des parties ne peut donner congé à l'autre que si la continuation du bail lui est devenue, pour de justes motifs, insupportable, notamment lorsque l'une

[76]) Vème requête, 7 janvier 1935, p. 41.

[77]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 93.

des parties a commis contre l'autre des actes d'hostilité, que le fermier a tiré un parti insuffisant du bien affermé, que le bailleur veut faire exploiter l'immeuble par un membre de sa famille ou que le fermier veut exploiter lui-même d'autres immeubles dont il est propriétaire (articles 39, alinéa 1, 39 bis, alinéa 1, 39 ter, alinéas 1 et 2, de l'arrêté contre la spéculation sur les terres; articles 53, alinéa 1, article 54, alinéa 1, article 55, alinéas 1 et 2, du projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole).

L'énumération des justes motifs de congé donnée par les textes que nous venons de citer n'est pas limitative. Le propriétaire qui veut exploiter lui-même son domaine et qui remplit les conditions légales peut résilier le bail [78]), moyennant préavis donné six mois à l'avance, pour la fin du terme de cinq ou trois ans. Lorsque le fermier, par négligence ou mauvaise volonté, ne paie pas le fermage, le bailleur peut résilier le bail [79]) en se conformant à l'article 293 C.O.

Signalons encore que le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole soumettait à l'autorisation de l'autorité compétente l'affermage de biens-fonds à un intéressé qui n'est pas agriculteur à titre principal (article 52, alinéa 1, lettre b).

En Allemagne, l'affermage a permis à 400 000 entreprises d'acquérir les dimensions nécessaires pour devenir des domaines paysans héréditaires. L'office de conciliation en matière d'affermage (Pachteinigungsamt) a la compétence de modifier le montant du fermage pour tenir compte du changement des circonstances économiques, de prolonger la durée du bail et d'annuler les clauses du contrat de bail qui compromettrait l'exploitation. De son côté, le paysan ne peut pas, sans autorisation, donner son exploitation rurale héréditaire à ferme pour plus d'une année [80]).

---

[78]) T.F., arrêt non publié Torche c. Berne, 18 avril 1944; C.C.R., Dupertuis c. Massard, 9 juin 1944.

[79]) T.F., arrêts non publiés Gay c. Genève, 27 avril 1942; Lustenberger c. Lucerne, 18 décembre 1944.

[80]) Merkel-Wœhrmann, p. 47-48; Riese, p. 51.

Chapitre IV.

Désendettement.

En 1911, l'actif de l'agriculture représentait un capital de 8853 millions de francs auquel s'opposait au passif un capital de 3779 millions. Pour l'année 1931, le rapport était estimé comme il suit: à l'actif, 11 396 millions; au passif, 4788 millions. Le Secrétariat des paysans a admis une augmentation annuelle du passif de 100 millions en 1931 et 1932 [81]).

L'endettement moyen par hectare de terrain agricole était estimé à: 675 francs en 1856; 1760 francs en 1914; 2250 francs en 1928. Les experts comptent que les dettes hypothécaires représentent le 87,5 pour cent et les dettes chirographaires, le 12,5 pour cent de l'endettement total [82]).

Les causes de l'endettement doivent être recherchées dans les indemnisations successorales, les prix élevés des propriétés et des constructions, comme dans les conditions de l'exploitation, la situation de celle-ci, l'incapacité de l'exploitant, etc. C'est pourquoi il varie considérablement selon la région envisagée, l'orientation donnée à la production et les conditions personnelles de l'agriculteur. Le nombre des entreprises à assainir est estimé par l'Office fédéral de statistique à 20 000 [83]). Signalons qu'en Allemagne, 16 500 domaines furent vendus aux enchères par suite de faillite de 1926 à 1931 [84]).

L'œuvre d'assainissement a commencé par des mesures de désendettement introduites dans notre législation par l'arrêté fédéral du 13 avril 1933, remplacé par celui du 28 septembre 1934, instituant des mesures juridiques tem-

---

[81]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 2.

[82]) Jenny, Der neue Schutz, p. 2; Entschuldung, p. 162.

[83]) Jenny, Entschuldung, p. 165; Surendettement et désendettement, p. 29 et 32; Comment, p. 439—440a; Aeby, p. 25; Paysan choisis, p. 103.

[84]) Riese, p. 36.

poraires pour la protection des agriculteurs dans la gêne, modifié à plusieurs reprises et toujours en vigueur [85]).

La procédure d'assainissement est ouverte au propriétaire d'une entreprise agricole lorsque ce propriétaire, par suite de la crise économique et sans sa faute, est hors d'état de désintéresser intégralement ses créanciers et s'il y a des garanties que l'entreprise puisse être poursuivie rationnellement (article 1, alinéa 2). Le concordat peut comporter les mesures suivantes:

1° sursis au remboursement des capitaux;
2° réduction du taux des intérêts en ce qui concerne les capitaux couverts;
3° réduction ou suppression des intérêts en ce qui concerne les capitaux non couverts;
4° extinction d'intérêts échus (article 13).

Le 7 janvier 1935, l'Union suisse des paysans adressait aux autorités fédérales, sous forme d'une Vème requête, un exposé des mesures destinées à empêcher le surendettement de l'agriculture et à consolider la propriété foncière paysanne, suivi d'un projet de loi. Ce projet, remanié par le Conseil fédéral, fut soumis aux Chambres le 23 juin 1936 et définitivement adopté le 12 décembre 1940 sous le titre de loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles [86]).

Les domaines agricoles assujettis à la loi peuvent être désendettés lorsque, d'après les conditions locales, ils constituent le moyen d'existence essentiel du propriétaire et de sa famille (article 10, alinéa 1). Il ne s'agit donc pas d'un désendettement général de toutes les entreprises agricoles, mais d'un désendettement de chaque entreprise traitée individuellement, sur la demande de son propriétaire [87]).

Dans la mesure où une créance excède le double de la valeur d'estimation du ou des biens-fonds donnés en gage, elle est traitée comme créance chirographaire et éteinte par

---

[85]) Cf. supra, p. 297a.
[86]) Cf. supra, p. 297a—298a.
[87]) Aeby, p. 23.

un dividende concordataire, le droit de gage étant radié (article 15, alinéa 1). Dans la mesure où une créance non couverte n'excède pas le double de la valeur d'estimation du gage, le droit de gage est radié; le créancier reçoit en lieu et place une créance envers la caisse d'amortissement pour la valeur capitalisée des annuités dues par le propriétaire et par la caisse (article 16, alinéa 1). Pour ces créances non couvertes n'excédant pas le double de la valeur d'estimation du gage, le propriétaire verse pendant vingt ans à la caisse d'amortissement des annuités invariables, qui sont graduées suivant la couverture et atteignent en général les montants suivants:

		annuité de
1er degré:	100 à 125 % de la valeur d'estimation	2,5 %
2ème degré:	126 à 150 % de la valeur d'estimation	2,0 %
3ème degré:	151 à 175 % de la valeur d'estimation	1,5 %
4ème degré:	176 à 200 % de la valeur d'estimation	1,0 %

des créances hypothécaires primitives (article 22, alinéas 1 et 2). La caisse d'amortissement, de son côté, verse la différence entre les annuités du propriétaire et le double du montant prévu ci-dessus pour chaque degré (article 24, alinéa 1). La Confédération et les cantons procurent les sommes que les caisses d'amortissement doivent affecter au désendettement (article 40, alinéa 1).

L'agriculteur désendetté ne dispose plus librement de sa propriété. Pendant les vingt-cinq ans qui suivent l'homologation du plan de désendettement, aucun acte juridique se rapportant à un immeuble désendetté ne peut être valablement passé sans le consentement de la caisse d'amortissement (article 75, alinéa 1; article 34, alinéa 2, de l'arrêté pour la protection des agriculteurs dans la gêne). Nous avons vu que le débiteur est aussi, dans certains cas, pourvu d'un conseil légal.

Pour assainir l'agriculture, il ne suffit pas de désendetter les entreprises les plus lourdement obérées, il faut encore en prévenir le surendettement. C'est ce qu'a fait le législateur par la règle de la charge maximum: les biens-

fonds agricoles ne peuvent être grevés de nouveaux droits de gage immobilier ni de nouvelles charges foncières qu'à concurrence de leur valeur d'estimation (article 84, alinéa 1). Cette limitation générale s'applique à tous les immeubles agricoles et pas seulement aux entreprises désendettées [88]).

Sans attendre la mise en vigueur de la loi sur le désendettement, l'arrêté contre la spéculation sur les terres limite déjà la constitution de droits de gage et de charges foncières, qui doit être autorisée par l'autorité compétente (articles 17 à 26).

En Allemagne, le domaine paysan héréditaire ne saurait être grevé d'hypothèques, de même qu'il est inaliénable. Ce n'est qu'avec l'autorisation du tribunal des paysans et pour de justes motifs que le propriétaire pourra grever son exploitation de dettes garanties par des gages immobiliers, par exemple pour permettre une amélioration considérable de l'exploitation ou la réparation de dommages exceptionnels. L'exécution forcée est exclue, si ce n'est sur la fortune libre du paysan. Cependant, celui-ci doit être honnête; un conseil légal lui sera adjoint ou il sera même exproprié si c'est par paresse ou tromperie qu'il se trouve insolvable [89]).

Chapitre V.

Valeur de rendement.

Le code civil admet que les exploitations agricoles ont une valeur de rendement (article 620), mais ne définit pas cette valeur. Il se borne à indiquer qu'elle est fixée par des experts officiels et que, si elle n'est pas suffisamment connue, elle est réputée être des trois quarts de la valeur vénale (article 618).

L'arrêté pour la protection des agriculteurs dans la gêne, du 28 septembre 1934, charge l'institution de secours agricole d'estimer les entreprises agricoles qui doivent être

[88]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 83-86.

[89]) Harmening, p. 27; Merkel-Wœhrmann, p. 105; Riese, p. 49.

assainies: «L'estimation se fonde sur la valeur de rendement calculée d'après le produit moyen des vingt dernières années, avec un supplément convenable tenant compte des conditions locales de vente des immeubles» (article 24, alinéa 3) [90]).

L'arrêté contre la spéculation sur les terres distingue plus nettement la valeur de rendement et la valeur d'estimation. La valeur de rendement est «la somme qui, l'intérêt étant de quatre pour cent et l'exploitation conforme aux conditions locales, a pu être tirée en moyenne pendant une période économique d'une certaine durée avant l'estimation» (article 20, alinéa 1). Cette valeur joue un rôle dans les transferts: la ratification doit être refusée lorsque le prix de vente contractuellement convenu excède la valeur de rendement augmentée, s'il y a lieu, d'un supplément de trente pour cent au maximum (article 8, alinéa 1, chiffre 1).

La valeur d'estimation équivaut à la valeur de rendement, augmentée s'il y a lieu d'un supplément de vingt-cinq pour cent au plus (article 20, alinéa 2). Elle trouve son application en matière de constitution de droits de gage et de charges foncières: «l'autorisation doit être refusée lorsque, compte tenu des droits de gage de rang antérieur, le montant des droits de gage ou des charges foncières à constituer dépasse, d'après la créance en capital ou la somme à inscrire comme valeur de la charge, l'estimation au sens de l'article 20» (article 19, alinéa 1).

La loi sur le désendettement reprend la distinction entre les deux valeurs. Celle de rendement est la somme qui, l'intérêt étant de quatre pour cent et l'exploitation conforme aux conditions usuelles, a pu être retirée en moyenne du domaine pendant une assez longue période avant l'estimation. La valeur d'estimation équivaut à la valeur de rendement, augmentée, s'il y a lieu, d'un supplément de vingt-cinq pour cent au maximum (article 6, alinéas 1 et 2).

---

[90]) Commentaire de Lampert, p. 17.

Nous ne comprenons pas plus la définition de l'arrêté contre la spéculation sur les terres que celle de la loi sur le désendettement. Toutes deux nous paraissent confondre rendement et valeur de rendement.

Le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole disposait que le prix de vente ou d'attribution ne peut dépasser la valeur de rendement augmentée, le cas échéant, d'un supplément allant jusqu'à trente pour cent. La valeur de rendement représente le capital auquel une exploitation conforme aux conditions usuelles a assuré pendant une période de trente ans avant l'estimation un revenu correspondant à un intérêt moyen de quatre pour cent. La valeur de rendement ne peut s'augmenter d'un supplément que dans la mesure où des éléments qui accroissent la valeur du bien-fonds n'ont pas été pris en considération lors de son estimation (article 13), réserve qui nous semble faire bien peu de cas de la clairvoyance des experts. L'autorisation de grever un bien-fonds agricole de charges foncières ou de droits de gage est refusée dans la mesure où la charge foncière ou le droit de gage à constituer dépasse, compte tenu des droits de gage de rang antérieur, la valeur de rendement augmentée, le cas échéant, d'un supplément allant jusqu'à vingt-cinq pour cent (article 33).

La notion de valeur de rendement, introduite dans notre législation agricole par le Code civil, a donc été reprise par les textes ultérieurs et par les projets. Il ne faudrait cependant pas croire qu'elle soit à l'abri de toute discussion. Ses adversaires la considèrent comme utopiste: les prix ne pourraient se former que par le jeu de l'offre et de la demande et tout autre mode d'évaluation serait une absurdité; l'estimation à la valeur de rendement ne servirait que les intérêts particuliers de certains milieux[91]).

Sans être économiste, nous pensons que la valeur de rendement existe et qu'elle peut être calculée selon des

---

[91]) Aereboe, Agrarpolitik, p. 75-77, Berlin 1928 (cité par Amberg, p. 67, et Fehr, p. 20). Cf. aussi Wuilloud, p. 17. — Partisans: Fehr, p. 20; Eigenmann, p. 95.

méthodes appropriées. Elle correspond à la valeur que l'exploitation agricole revêt pour cultiver et non pour vendre et ceci pendant un certain nombre d'années (définition de l'Union suisse des paysans). La reconstitution du rendement des années précédentes, au moyen de statistiques générales et en tenant compte des conditions locales, permet d'apprécier le rendement actuel de l'entreprise. «Pour déterminer la valeur de rendement, il faut considérer une exploitation normale, conforme aux conditions locales, sans tenir compte des capacités individuelles plus ou moins grandes. Il s'agit donc d'une valeur de rendement non pas subjective, mais objective ... Si la loi envisage une période assez prolongée, c'est pour compenser tant les bonnes et les mauvaises années que les effets d'une exploitation rationnelle ou insuffisante» [92]).

Les textes que nous avons examinés montrent le rôle considérable qui est attribué à l'institution de la valeur de rendement. Dans les transferts, elle doit enrayer la hausse du prix des immeubles. En matière d'endettement, la valeur de rendement ne constitue pas seulement la limite au-delà de laquelle on ne saurait grever les biens-fonds; elle représente encore le montant auquel il convient, dans la procédure de désendettement, de ramener la somme des charges hypothécaires; on peut bien dire que le succès de toute l'œuvre de désendettement dépend de la juste estimation des biens agricoles à leur valeur de rendement [93]).

Malheureusement, il faut reconnaître que, si le législateur attribue une grande importance à la valeur de rendement, il ne s'est guère préoccupé de fournir les moyens de la déterminer avec précision. Aujourd'hui encore, les experts sont pratiquement les maîtres absolus de leurs appréciations et justifient trop souvent la phrase cruelle de Mirbeau: «Ils ne seraient pas des experts, s'ils étaient d'accord» [94]). Le besoin d'un règlement fédéral sur la procédure

[92]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 27.

[93]) Jenny, cité par Eigenmann, p. 95.

[94]) Cité par Wuilloud, p. 19.

d'estimation, prévu par l'article 6, alinéa 3, de la loi sur le désendettement, se fait impérieusement sentir [95]).

La future législation agricole, en instituant une procédure d'estimation, devra faire disparaître les inégalités choquantes qui existent actuellement dans les textes. Il n'est pas admissible de la calculer tantôt sur vingt ans (arrêté pour la protection des agriculteurs dans la gêne), tantôt sur trente ans (projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole), tantôt sur une assez longue période (loi sur le désendettement), pas plus qu'il n'est légitime de n'admettre qu'un supplément de vingt-cinq pour cent en matière d'endettement alors qu'un supplément de trente pour cent est autorisé pour les transferts.

Quant au mode d'estimation qui devait être pratiqué, les spécialistes de l'économie agricole sont plus aptes que nous à le proposer. Nous croyons que l'Office d'estimation de l'Union suisse des paysans a acquis assez d'expérience dans ce domaine pour que l'on puisse adopter la méthode suivie par lui et selon laquelle:

La valeur de rendement normale est celle qui permet à l'agriculteur d'obtenir par l'exploitation judicieuse du domaine un intérêt modéré des capitaux engagés dans les biens-fonds et un salaire modeste pour son travail et pour celui des membres de sa famille, ainsi qu'un intérêt pour le capital-fermier. Elle est obtenue en multipliant le rendement brut de l'exploitation par le coefficient de valeur de rendement.

Le rendement brut de l'exploitation agricole est la somme des biens produits sur le domaine en l'espace d'un an, soit par production directe, soit par transformation. Il s'obtient par l'addition de la valeur de tous les biens vendus, ajoutés à l'inventaire ou consommés dans le ménage de l'agriculteur ou dans ses entreprises privées. Cependant, les produits des champs et prairies employés pour l'entretien du bétail ne doivent pas être portés en ligne de compte, leur

---

[95]) Eggen, p. 199.

valeur étant déjà comprise sous celle des produits du bétail (viande, lait, œufs, etc.).

Le coefficient de valeur de rendement est le chiffre qui indique combien de fois la valeur de rendement de l'exploitation agricole est supérieur à son rendement brut. Ce coefficient, qui varie selon les conditions naturelles et économiques, la superficie et le système d'exploitation du domaine, se calcule d'après les chiffres des recherches sur la rentabilité effectuées par le Secrétariat des paysans suisses, recherches qui englobent environ 12000 clôtures de comptes.

Dans la valeur de rendement non épurée ne sont compris les bâtiments présents que pour autant qu'ils sont nécessaires pour l'exploitation des terres appartenant au domaine et pour loger la famille de l'exploitant. Selon qu'il y a trop ou trop peu de bâtiments pour l'exploitation et le logement, la valeur de rendement épurée sera obtenue en augmentant ou en diminuant dans la mesure convenable la valeur non épurée [96]).

Chapitre VI.

Organisation judiciaire.

Les cantons désignent l'autorité compétente pour ratifier les transferts de la propriété agricole et pour prendre les mesures en faveur des fermiers. Ils instituent une instance de recours à laquelle peuvent être déférées les décisions de la dite autorité. Les prononcés de l'autorité de recours sont définitifs (article 5, alinéas 1 et 4, de l'arrêté contre la spéculation sur les terres).

La voie du recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (article 113, alinéa 1, chiffre 3, C.F.) permet cependant de porter ces prononcés devant le Tribunal fédéral [97]). Sont recevables à recourir

[96]) Nous extrayons ces renseignements de rapports de l'Office d'estimation: domaine A.-V., à Mur, 31 mai 1937; domaine P., à Yverdon, 11 novembre 1942. Cf. aussi Borel, p. 108-118.

[97]) T.F., arrêt non publié Geinoz c. Fribourg, 2 mars 1942.

des particuliers lésés par des décisions qui les concernent personnellement (article 88 O.J.F.). La qualité pour former recours ne découle donc pas de la simple affirmation qu'une disposition constitutionnelle a été violée; le recourant doit encore établir que la décision attaquée l'atteint dans ses droits, c'est-à-dire qu'elle lèse ses intérêts protégés juridiquement. Si l'autorité cantonale supérieure refuse de ratifier la vente, l'acheteur comme le vendeur ont le droit de recourir au Tribunal fédéral; mais cette autorité écartera le recours d'un amateur qui se plaint de ce que l'autorité ait ratifié la vente d'un domaine à un autre qu'à lui-même, car cet amateur n'a pas d'action en attribution du domaine [98]).

Le moyen tiré du fait que la décision attaquée prive le propriétaire du libre exercice de son droit de propriété, qui lui est garanti par la constitution cantonale, est sans pertinence. Le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer les arrêtés de l'Assemblée fédérale qui ont une portée générale et, par extension, ceux pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs (article 113, alinéa 3, C.F.); il n'a donc pas à examiner si l'arrêté contre la spéculation sur les terres respecte ou non la garantie constitutionnelle de la propriété [99]).

Le recours de droit public n'est admis que lorsque la décision cantonale ne respecte pas le principe de l'égalité devant la loi (article 4 C.F.). Il ne suffira pas, pour cela, que l'autorité cantonale eût pu prendre une autre décision que celle qui est attaquée; il faut encore que la décision ait été prise arbitrairement, par exemple lorsque l'autorité cantonale n'a pas donné au recourant l'occasion de défendre sa cause devant elle [100]).

[98]) T.F., arrêts non publiés Morat c. Berne, 31 janvier 1944; Pasquier c. Fribourg, 12 octobre 1942.

[99]) T.F., arrêts non publiés Rychen c. Bâle-Campagne, 30 mai 1941; Bersier c. Fribourg, 23 février 1942; Küng c. Saint-Gall, 27 mai 1943. Jenny, Der neue Schutz, p. 7.

[100]) T.F., arrêts non publiés Bader c. Zurich, 9 mai 1941; Gimmel c. Berne, 22 juin 1944. — Sur la notion de l'arbitraire

Il y a un domaine dans lequel même le recours de droit public au Tribunal fédéral est refusé au justiciable: celui de l'affermage forcé par la Confédération, les cantons ou les communes. Les différends qui naissent à ce sujet entre le propriétaire et l'autorité qui a ordonné l'affermage, à l'exception de ceux qui ont trait au fermage, sont réglés par une commission d'arbitrage composée de trois membres. Les mesures prises par cette commission peuvent être déférées à l'Office de guerre pour l'alimentation qui statue définitivement (article 11, alinéa 1, et 20, alinéa 1, de l'ordonnance n° 3 et article 14, alinéa 2, de l'arrêté sur l'extension de la culture des champs). Comme le recours de droit public n'est recevable que contre une décision ou un arrêté cantonal (articles 84 et 85 O.J.F.), le propriétaire qui estime qu'une mesure d'affermage forcé prise contre lui est arbitraire ne peut pas porter l'affaire devant le Tribunal fédéral[101]).

Séduit sans doute par les avantages de cette décapitation de notre haute autorité judiciaire fédérale, le Département fédéral de Justice et Police a sévi de plus belle dans son projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole. Le recours de droit public au Tribunal fédéral n'est pas ouvert, y lit-on. Le Conseil fédéral nomme une commission fédérale composée de cinq membres, à laquelle toutes les décisions prises en dernière instance par les autorités cantonales peuvent être déférées pour arbitraire ou violation manifeste de l'arrêté (article 4, alinéas 1 et 3).

---

telle que le Tribunal fédéral l'a utilisée dans sa jurisprudence à propos de l'article 4 C.F., nous renvoyons à Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3ème éd., p. 32 ss. Elle est la même quand il s'agit de l'application des règles de droit agricole que l'orsqu'il s'agit de toute autre disposition légale. Cependant, l'imprécision des termes qui sévit dans notre domaine donne une si grande liberté aux autorités compétentes que celles-ci ne seront que rarement prises en flagrant délit d'arbitraire.

[101]) T.F., arrêt non publié Stucki c. Office de guerre pour l'alimentation, 12 avril 1943.

L'Allemagne connaît une magistrature spéciale (Anerbengerichte), chargée de défendre les intérêts et l'honneur du paysan ainsi que de veiller à ce que tout paysan soit conscient de ses devoirs envers la communauté. Les chefs des paysans (Bauernführer) ont pour tâche de représenter devant ces tribunaux, en qualité d'avocats généraux, les intérêts de la paysannerie et du peuple tout entier[102]).

Seconde partie.

Chapitre VII.

Tendances de la législation agricole.

§ 1. La terre aux paysans.

Dans un discours prononcé le 12 novembre 1941, à l'occasion de l'assemblée ordinaire des délégués de l'Union suisse des paysans, Monsieur de Steiger, président de la Confédération, a énoncé comme suit les mesures nécessaires à la protection de l'agriculture: lutte contre les spéculations immobilières malsaines, désendettement, création de conditions de travail équitables, lutte contre la dépopulation des campagnes, direction de la production agricole et de l'écoulement de ses produits[103]). Pour atteindre ces objectifs, le législateur met en œuvre des moyens tant économiques que juridiques.

Les experts en matière de production agricole sont d'avis que, même après la guerre, une superficie de 300 000 hectares de terres ouvertes doit être conservée, à titre de mesure de précaution contre les éventualités qui pourront se présenter plus tard sur la scène internationale. L'exécution de ce programme exige que le Conseil fédéral soit à même d'édicter «les prescriptions nécessaires, tant au sujet

---

[102]) Merkel-Wœhrmann, p. 115-118; Riese, p. 53.

[103]) Die Bemühungen um eine schweizerische Agrargesetzgebung, Neue Zürcher Zeitung, 16 février 1945, Abendausgabe.

de l'obligation de cultiver et de produire qu'en ce qui concerne la consommation des produits dans le domaine, dans les industries rurales et sur les marchés indigènes ou étrangers. Cette orientation nouvelle implique une action méthodique de l'Etat sur la production et l'écoulement, tant en ce qui concerne la qualité que la quantité ... Le régime de la production dirigée devra être maintenu après la guerre»[104]).

Une production agricole laissée entièrement à elle-même, selon les principes libéraux, ne pourrait pas garantir simultanément l'exécution du programme de cultures sur 300 000 hectares au moins et favoriser le développement d'équitables conditions à la campagne.

L'intérêt national n'exige pas seulement la culture d'une superficie telle que les besoins de la défense nationale en matière de ravitaillement soient couverts; il demande encore, affirment les partisans de la «terre aux paysans», que toutes les mesures soient prises pour maintenir notre classe paysanne, qui représente actuellement le 22 pour cent de la population totale[105]). « Quoiqu'il advienne, la force vitale du peuple suisse ne saurait disparaître, en dépit de tous les orages, tant que nous posséderons encore une paysannerie robuste, saine et nombreuse ... Sans paysannerie, une Suisse, même indépendante, périclitera»[106]).

Or, si l'on veut maintenir, à des fins politico-économiques, notre classe paysanne, il s'agit de lui donner la propriété du sol qu'elle cultive. Pour l'agriculture, le sol n'est pas seulement le lieu de son travail, comme pour l'industrie, ou le lieu de son habitation, comme pour la population citadine; il est encore sa matière première et son moyen de production. L'intérêt public ordonne que ce lien tellement intime qui attache l'agriculteur à son sol prenne la forme

---

[104]) Rapport du Conseil fédéral, 9 mars 1944, p. 1 ss. Cf. aussi Blanc, Quelques considérations sur la future législation agricole, Le Libéral vaudois, novembre 1944; Feisst, L'agriculture suisse après la guerre, La Revue, Lausanne, 9 novembre 1944.

[105]) Blanc, article cité sous n. 104.

[106]) Rapport 1941, p. 115.

juridique de la propriété[107]), indispensable pour que le paysan soit vraiment libre.

Nous ne disposons pas de terrains agricoles en quantité. L'exiguité de notre territoire nous contraint à établir un ordre de préférence pour l'acquisition de la propriété agricole[108]). Les agriculteurs seront donc préférés aux autres citoyens tant lors des transferts entre vifs qu'à l'occasion des transferts à cause de mort.

Les transferts de propriété ont souvent pour effet de provoquer un morcellement des immeubles, que les héritiers se partagent l'entreprise paternelle ou que le vendeur n'aliène qu'une partie de ses biens-fonds. En agriculture, le rendement le meilleur d'une exploitation est conditionné par une juste proportion entre les champs, les bois, le bétail et les bâtiments[109]). C'est pourquoi l'héritier capable peut demander que l'exploitation agricole qui constitue une unité économique lui soit attribuée en entier; pour le même motif, l'acquisition qui tend à un morcellement des terres n'est pas ratifiée.

Aussi redoutable pour la santé de la classe paysanne que le morcellement est la concentration de plusieurs domaines dans les mêmes mains. Notre politique paysanne se propose de conserver aussi nombreux que possible des domaines de moyenne importance, dont le rendement constitue un moyen d'existence suffisant pour une famille d'agriculteurs. Elle commande ainsi la prohibition de l'acquisition tendant à la réunion d'entreprises agricoles indépendantes.

Il faut encore que l'accession à la propriété puisse se faire sans que le paysan soit obligé de grever son domaine

---

[107]) Jenny, Kampf, p. 169 et 177, Eigenmann, p. 122.

[108]) Aufgabe und Ziel des neuen Agrarrechts, Neue Zürcher Zeitung, 10 avril 1945, Abendausgabe. L'auteur de cet article ne craint pas d'écrire: «...Beachtung christlicher Grundsätze verlangt, dass dem Selbstbewirtschafter mit seiner Familie der erste Rang eingeräumt wird.»

[109]) Fehr, p. 43.

de charges hypothécaires trop lourdes. Ce danger sera évité si les biens-fonds sont comptés à la valeur de rendement à l'agriculteur qui les reçoit en héritage et à la valeur d'estimation à celui qui les achète.

Nous voyons que, pour protéger le plus efficacement l'agriculture, les règles légales doivent s'appliquer au moment de l'acquisition de la propriété. Néanmoins, il importe aussi de veiller sur le paysan pendant qu'il exerce son droit de propriété et d'empêcher en particulier que l'endettement ne mette son entreprise en péril[110]).

L'endettement peut avoir sa source dans des mutations trop fréquentes. Celles-ci ont pour première conséquence le morcellement, qui entraîne à son tour une augmentation des frais de production; d'autre part, elles favorisent la spéculation sur les terres, qui conduit les agriculteurs à acheter de plus en plus cher des terres dont la valeur de rendement n'augmente pas. Le seul remède est d'interdire l'aliénation des immeubles agricoles pendant six ans à compter de leur acquisition[111]).

Les capitaux investis dans l'agriculture suisse forment une somme de 10 milliards et demi de francs environ; sur ce chiffre, les capitaux empruntés atteignent en chiffres ronds, la somme de 5 milliards de francs, soit approximativement le 49 % de la fortune agricole totale. Le désendettement de l'agriculture s'impose, non pas seulement comme une mesure d'aide aux paysans, mais surtout comme une action d'intérêt général destinée à réduire de façon sensible les coûts de production. Bien plus que le paysan lui-même, le désendettement libère le sol national, matière in-

---

[110]) Jenny, Der neue Schutz, p. 4.

[111]) L'origine de cette règle est curieuse. Elle fut introduite dans notre législation, peu après la dévaluation du franc suisse, par l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936, concernant le commerce des immeubles agricoles. Il s'agissait d'éviter que, la valeur de la monnaie baissant et le nombre des amateurs de placements en nature augmentant, les prix des immeubles agricoles ne subissent une hausse. La règle est demeurée après avoir perdu sa raison d'être primitive. Cf. Jenny, Die Sperrfrist, p. 3 et 19.

dispensable à la production des biens nécessaires à l'existence[112]). Il doit être réalisé de cas en cas par une procédure qui permette au requérant de faire réduire la somme de ses charges hypothécaires à la valeur d'estimation de son domaine.

L'endettement excessif, qui a des causes diverses, n'aurait pu augmenter dans de telles proportions si le paysan n'avait pas abusé de la liberté de s'endetter. Pour le bien de l'agriculture comme pour celui du pays tout entier, auquel les difficultés financières de la paysannerie portent préjudice, il importe de restreindre cette liberté[113]). Le désendettement a pour corollaire l'institution de la charge maximum: l'agriculteur ne peut grever son domaine de charges hypothécaires dont la somme dépasse la valeur d'estimation des biens-fonds.

L'organisation judiciaire elle-même est adaptée. Les tribunaux ordinaires n'ont pas toute la compréhension nécessaire pour les problèmes de droit paysan; ceux-ci sont soumis à des commissions spéciales dans lesquelles l'élément agricole est fortement représenté, sinon domine.

«La terre aux paysans» n'est donc pas une formule qui soit demeurée à l'état de programme. La législation agricole d'aujourd'hui et de demain en poursuit activement la réalisation, que ce soit dans le domaine des transferts, dans celui du désendettement ou en matière d'organisation judiciaire. La terre paysanne est désormais l'apanage d'une certaine classe de citoyens qui ont des droits et des devoirs spéciaux et qui sont soustraits aux tribunaux ordinaires.

§ 2. Adversaires de «la terre aux paysans».

Que des adversaires de «la terre aux paysans» se soient déclarés dans des milieux non-agricoles, rien d'étonnant. Il est plus significatif d'en rencontrer parmi ceux qui se sont consacrés à l'agriculture.

---

[112]) Paysan choisis, p. 103-105; Haab, Verschuldung, p. 287–288.

[113]) Message du Conseil fédéral, 23 juin 1936, p. 82-83; Eigenmann, p. 87-88.

L'intérêt général est gravement menacé, pensent certains, par les intentions du législateur en matière de droit agricole. Le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole soulève des protestations véhémentes: «Comme vigneron, exploitant lui-même et vivant sur ses terres, j'ai estimé ne pouvoir admettre, sans protester, une façon aussi absurde d'envisager la protection de l'agriculture ... On verra à quelles extravagances on arrive et ce que va être la douceur de vivre sous le régime de l'économie dirigée, paradis des ronds de cuir et enfer de tous ceux qui les entretiennent par leurs impôts . . . Le futur Arrêté n'est seulement vexatoire, absurde et éperdument idiot, il est pas encore antisocial et antipatriotique au suprême degré»[114]).

Antipatriotique, en approfondissant le fossé qui divise la ville de la campagne. Si les paysans veulent former une caste, il faudra que cette caste se tire d'affaire toute seule et renonce à la sympathie des autres classes de la population. Les citadins perdront toute notion des soucis des campagnards. La défense des intérêts de classe l'emportera sur la préoccupation de l'intérêt national. Et quand il s'agira de défendre notre pays, l'habitant de la ville hésitera à risquer sa vie pour défendre une terre dont il n'entreverra jamais la possibilité d'acquérir une parcelle[115]).

Antisocial, en privant de nombreux citoyens non-agriculteurs des ressources que leur procurent la culture de quelques champs et l'élevage d'une ou deux vaches. «La moitié au moins des familles non-agricoles de la Suisse possèdent leur propre jardin et peuvent ainsi couvrir leurs besoins en légumes et en pommes de terre»[116]). Dans les régions industrielles, beaucoup d'ouvriers consacrent à l'exploitation d'un petit train de campagne le temps qu'ils ne passent pas à l'usine. En montagne, le maigre rapport des

---

[114]) Wuilloud, p. 3, 5, 19.

[115]) Wuilloud, p. 10, 20-21; Gefährliche Tendenzen, Solothurner Zeitung, 7 décembre 1944.

[116]) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil vaudois sur les affaires fédérales, 13 octobre 1944.

domaines oblige souvent les habitants à être simultanément artisans et agriculteurs. La réserve en faveur des immeubles d'une superficie inférieure à 36 ares est insuffisante, car la plupart des petites exploitations ont une surface plus considérable.

Il ne s'agit pas seulement de l'intérêt général, mais même de celui de la classe paysanne, ajoute-t-on. «Cet arrêté (projet pour le maintien de la propriété foncière agricole) n'est ni plus ni moins qu'un ensemble de mesures draconiennes destinées à brider le travailleur de la terre ou celui qui s'en occupe. Le but recherché est clair, augmenter encore une bureaucratie détestable, dégoûter le paysan du travail en lui enlevant sa liberté d'action, en un mot détruire toute initiative privée»[117]). Ou encore: «L'étatisme, même présenté sous la forme d'un simple dirigisme, n'est pas divisible. D'économique il devient politique et cette évolution, fatale comme en font foi nombre d'expériences passées et présentes, dépasse la volonté des hommes ... (Or) par ses origines, par ses traditions, par ses tendances politiques, le paysan suisse est orienté vers la libre discussion comme vers la libre disposition de sa personne et de ses biens»[118]).

Le propriétaire non-agriculteur dispose souvent des capitaux nécessaires pour entretenir parfaitement les bâtiments, faire de l'exploitation une entreprise modèle et tenter des expériences dont le propriétaire agriculteur n'a pas les moyens d'assumer les risques. S'il sait qu'il ne pourra ni vendre librement ni laisser son domaine à ses enfants, il ne fera plus que les dépenses d'entretien indispensables, de façon à ce que leur coût demeure couvert par la valeur d'estimation. On peut regretter la disparition de ces «agents du progrès» agricole[119]).

---

[117]) Clavien, président de la Société sédunoise d'agriculture, cité par Wuilloud, p. 28.

[118]) Paysan choisis, p. 114 et 21.

[119]) Dubois, p. 42. Cf. aussi Déonna, Un dangereux projet d'arrêté, Gazette de Lausanne, 1er décembre 1944: Dr F. H., Landwirtschaft und Recht, Der Bund, 5 janvier 1945; Wuilloud, p. 9.

Nombre d'agriculteurs ne sont-ils pas plus à leur aise s'ils ont la qualité de fermier plutôt que celle de propriétaire? — Fréquemment, l'agriculteur propriétaire n'est que le fermier des banques auxquelles il verse, sous forme d'intérêts, un véritable fermage, tout en conservant à sa charge le paiement des impôts et des assurances ainsi que l'entretien des bâtiments. Le fermier, au contraire, peut réaliser des économies qui lui permettront un jour d'acheter un domaine dont la propriété ne sera pas un poids trop lourd pour lui. Et encore, lorsqu'un agriculteur a plusieurs fils, ceux-ci n'ont la faculté de s'établir à la campagne que s'ils trouvent des domaines à prendre à ferme. «Dans ces conditions, il nous paraît nettement plus souhaitable, dans l'intérêt bien compris de nos familles paysannes, qu'elles puissent disposer d'un grand nombre de fermes à louer et non à acheter»[120]).

L'affermage permet d'éviter le surendettement. Quant au désendettement, il rencontre aussi des résistances. On se demande si les mesures prises n'ont pas été trop souvent inopérantes et s'il n'aurait pas été plus courageux d'abandonner les intéressés à leurs dettes. Les sacrifices qu'il oblige le pays à faire sont trop lourds pour la communauté[121]).

Certains adversaires de l'économie dirigée telle que la conçoit l'Union suisse des paysans ont proposé d'autres modes d'organisation de l'agriculture. La Classe d'agriculture de la Société des arts de Genève voit la solution dans une structure corporative de notre paysannerie. Elle constate que la grande majorité des paysans suisses sont membres d'une ou de plusieurs associations agricoles. En 1930, le nombre des associations locales était de 12 180 et l'effec-

[120]) H.C., Propriétaire ou fermier, Le Sillon romand, Page jurassienne, Lausanne, 8 décembre 1944. Cf. aussi Dubois, p. 57-58, qui se demande si la pratique du métayage dans toutes les branches de l'agriculture n'aurait pas fortement contribué à éviter le surendettement de celle-ci.

[121]) Opinion rapportée par Haab, Verschuldung, p. 287. Cf. aussi de Senarclens, Le statut de l'agriculture, Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique, Aarau, 1945, p. 126.

tif de leurs membres, de 671 684; celui des associations cantonales, intercantonales et suisses était à la même date de 484 et l'effectif de leurs membres, de 1 582 324. Il suffirait de transformer ces sociétés en des sections et des syndicats dont l'ensemble formerait la Corporation de l'agriculture. Le premier degré de l'Organisation serait constitué par les syndicats locaux comprenant diverses sections: culture, élevage, orientation et achats, épargne et crédit, prévoyance ou assurances, travail, équipement rural, progrès social, questions féminines. Le second degré serait formé par les Chambres cantonales ou, le cas échéant, régionales d'agriculture. Le troisième degré serait formé par la Fédération des chambres d'agriculture, appelée à devenir l'organe de direction de l'agriculture suisse[122]).

Chapitre VIII.

«La terre aux paysans» en droit positif suisse.

§ 1. Droit constitutionnel.

L'un des principes fondamentaux de notre droit constitutionnel est sans conteste l'absence de privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles et l'égalité de tous les Suisses devant la loi (article 4 C.F.). Il n'y a pas de démocratie sans égalité de tous les citoyens devant la loi[123]).

L'inégalité devant la loi ou la loi d'exception est réalisée quand, arbitrairement, on soustrait une certaine classe de la population, à son détriment, au droit commun ou quand, inversément, on accorde des avantages particuliers,

---

[122]) Paysan choisis, p. 28—57. Cf. aussi Dubois, p. 252, qui propose, pour la viticulture vaudoise, l'institution d'un commissaire de la vigne et du vin.

[123]) Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3ème éd., p. 25: «Das Postulat der Gleichheit hat die Forderung der Demokratie stets begleitet». — Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 282: «Die Gleichheit ist der wesentliche Inhalt der demokratischen Idee». — Cf. aussi Ruck, Schweizerisches Staatsrecht, 2ème éd., p. 48-49.

contraires au droit commun, à une certaine classe de la population[124]).

La législation agricole qui tend à réserver la terre aux paysans est une loi d'exception[125]). Elle frappe d'une grave incapacité juridique la grande majorité des citoyens suisses et concède à une minorité, les paysans de profession, un inestimable privilège: celui d'être seuls à pourvoir acquérir la propriété des terres agricoles, c'est-à-dire de la plus grande partie du territoire national. Il en est de même de la règle qui leur réserve la culture du sol en tant que fermiers.

Nous l'avons vu, le législateur se propose aussi de continuer, même après que le régime des pleins pouvoirs ait pris fin, à diriger l'agriculture, en exigeant d'elle qu'elle maintienne 300 000 hectares en culture et en exerçant une action méthodique sur la production et l'écoulement des produits. Ce propos est-il conciliable avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, dont l'article 31 de la Constitution fédérale garantit le respect dans toute l'étendue de la Confédération?

La question de savoir si l'agriculture est une activité industrielle n'est pas tranchée par la jurisprudence et fait l'objet d'opinions contraires dans la doctrine[126]). Selon le Tribunal fédéral, l'industrie est toute activité professionnelle exercée à des fins lucratives[127]). Si l'on admet cette définition, l'agriculture peut être considérée comme une activité mi-industrielle: elle est une industrie dans la mesure où ses produits sont destinés à la vente, elle ne l'est pas en tant qu'ils sont directement utilisés pour l'exploitation ou pour l'agriculteur et sa famille[128]).

---

[124]) Cf. Ruck, p. 49.

[125]) Idem Fehr, p. 34.

[126]) Burckhardt, p. 233: «Die Gewinnung von Naturprodukten, wie die Landwirtschaft . . ., fallen auch unter den Begriff von Handel und Gewerbe». — Fleiner, p. 377 ss., n. 1.: «Nicht unter den Begriff des Gewerbes fällt die Gewinnung von Naturerzeugnissen (Landwirtschaft».

[127]) R.O. 59 I, p. 111.

[128]) Rapport du Conseil fédéral, 9 mars 1944, p. 7.

Le Conseil fédéral lui-même n'hésite pas et estime que la future législation agricole ne peut pas être introduite dans notre système juridique sans une révision de la Constitution fédérale. Celle-ci ne contient aucune disposition attribuant à la Confédération, d'une manière générale, le droit de légiférer en matière d'agriculture. Seules les dispositions suivantes se rapportent directement à cette branche d'activité: articles 23 bis (régime du blé); 29, chiffre 1, lettre a (péages fédéraux sur les produits nécessaires à l'agriculture du pays); 32 bis (régime de l'alcool); 69 (maladies transmissibles, très répandues et particulièrement dangereuses des animaux); 69 bis (commerce des denrées alimentaires)[129]).

Le 21 septembre 1939, les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral portant révision des articles de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique. Les nouvelles dispositions avaient la teneur suivante en ce qui concerne l'agriculture: «. . . Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions: . . . pour conserver une forte population paysanne et une agriculture à la hauteur de sa tâche, ainsi que pour consolider la propriété rurale» (article 31 bis, alinéa 2, lettre b) . . . «Les groupements économiques s'étendant à tout le territoire de la Confédération seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Tous les groupements économiques intéressés pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution» (article 32, alinéa 3). Jusqu'à aujourd'hui, les circonstances n'ont pas permis de soumettre l'arrêté au vote du peuple et des cantons.

La grande commission d'experts chargée de préparer la future législation agricole a étudié le problème. Elle propose l'adoption du texte constitutionnel suivant: «La Confédération prend les mesures nécessaires pour assurer de manière durable l'approvisionnement du pays en denrées

[129]) Rapport du Conseil fédéral, 9 mars 1944, p. 6 et 7.

alimentaires. Elle a le droit d'édicter des prescriptions pour conserver une forte population paysanne et une agriculture à la hauteur de sa tâche et pour protéger les travailleurs qui y sont occupés, ainsi que pour consolider la propriété rurale En tant que l'exécution de ces tâches l'exige, la Confédération peut déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie»[130]).

La Constitution fédérale prohibe les tribunaux d'exception aussi bien que les lois d'exception. Nul ne peut être distrait de son juge naturel; en conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires (article 58). L'administration de la justice en matière fédérale appartient au Tribunal fédéral (article 106).

Comment concilier ces dispositions constitutionnelles et l'organisation judiciaire en matière agricole? — L'arrêté contre la spéculation sur les terres confie aux cantons le soin de désigner l'autorité compétente pour ratifier les transferts et prendre les mesures en faveur des fermiers. Dans le canton de Vaud, l'autorité compétente est la Commission foncière rurale, composée de cinq membres et de deux membres supléants nommés pour deux ans par le Conseil d'Etat; ses décisions sont susceptibles d'être portées devant une autorité cantonale de recours. Le Tribunal fédéral ne peut être saisi que par un recours de droit public, s'il y a eu arbitraire.

[130]) Rapport du Conseil fédéral, 9 mars 1944, passim. — Cf. aussi Paysan choisis, p. 80, qui estime que l'art. 31 C. F. devrait avoir la teneur suivante: «La production et la distribution des biens matériels sont confiées, dans toute l'étendue de la Confédération, aux organisations professionnelles. Dans chacune des branches de l'économie nationale, les intéressés (employeurs et employés), producteurs et intermédiaires, sont organisés en groupements obligatoires, jouissant, chacun dans leur domaine particulier, du monopole de production et de distribution. La Confédération et les cantons exercent un contrôle général sur l'activité économique et sociale des organisations professionnelles. La législation fédérale délimitera les compétences particulières des pouvoirs publics et des organisations professionnelles en ces matières. Une loi organique fixera la structure et déterminera les rapports des organisations.»

Cette organisation judiciaire spéciale est inconciliable avec la garantie du juge naturel et avec le principe de la séparation des pouvoirs. Elle remplace la sentence prononcée par une autorité judiciaire par une décision rendue par une autorité administrative. Bien plus, il n'y a même pas de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. On a voulu faire admettre les pouvoirs des autorités compétentes en les comparant à ceux des offices du registre du commerce[131]); mais on a oublié d'ajouter que les décisions des autorités cantonales de surveillance et de l'Office fédéral du registre du commerce peuvent être déférées au Tribunal fédéral par le recours de droit administratif (article 5 de l'ordonnance sur le registre du commerce; article 99, chiffre 1, lettre b O.J.F.).

Pour justifier l'institution de «tribunaux» administratifs, viendrait-on prétendre que les questions qui leur sont soumises relèvent du droit administratif? Conception bien étrange lorsqu'il s'agit de transferts entre vifs, de transferts à cause de mort et de baux à ferme! Il est vrai que l'organisation qu'on nous propose finira par faire du paysan un fonctionnaire, avec les avantages et les inconvénients que cet état comporte.

Le comble est cependant atteint par le projet d'arrêté pour le maintien de la propriété foncière agricole qui supprime purement et simplement le recours de droit public au Tribunal fédéral (article 4, alinéa 3, in fine). Que fait-on de l'article 113, alinéa 1, chiffre 3, de la Constitution fédérale, qui garantit à tous les citoyens la faculté de porter leurs réclamations devant le Tribunal fédéral si leurs droits constitutionnels sont violés? — Nous pensons interpréter fidèlement la pensée du législateur en prévoyant que, désormais, les citoyens n'auront plus de droits constitutionnels en matière d'agriculture.

---

[131]) Fehr, p. 32.

§ 2. Droit civil.

L'égalité de tous les Suisses devant la loi n'est pas seulement le principe fondamental de notre droit constitutionnel; cette règle domine encore sur notre droit civil. En conséquence, chacun a, dans les limites de la loi, une aptitude égale à devenir sujet de droits et d'obligations civils (article 11, alinéa 2, du Code civil).

Un des moyens pour devenir sujet de droits et d'obligations est d'acquérir la qualité de propriétaire ou de fermier de biens-fonds agricoles. La législation dont nous avons étudié les institutions les plus importantes ne donne pas à chacun une aptitude égale à devenir propriétaire ou fermier de biens-fonds agricoles. Elle est donc en contradiction tant avec le principe général de l'égalité devant la loi qu'avec la règle de droit civil selon laquelle chacun jouit des mêmes droits civils ou de la même sphère d'autonomie [132]).

Le droit civil, après avoir donné à tous un droit égal à devenir propriétaires, garantit à ceux-ci qu'ils pourront disposer librement de leur chose, dans les limites de la loi (article 641 C.C.). Notre législation agricole vient compromettre ce droit de libre disposition du propriétaire [133]), qui ne peut plus transférer, entre vifs ou à cause de mort, la propriété de ses biens-fonds à qui lui plaît, ni en confier la culture à n'importe quel fermier, ni conduire l'exploitation de son domaine comme il l'entend; quand il a été désendetté, ses droits sont encore plus restreints.

Il est vrai que les articles 11 et 641 du code Civil ne formulent pas des règles absolues. La libre et égale jouissance des droits civils comme la libre et égale disposition de l'objet de la propriété ne peuvent s'exercer que «dans les limites de la loi». La véritable difficulté de l'interprétation de ces dispositions légales réside dans la définition des limites de la loi. Dans ce chapitre, nous nous proposons seulement de démontrer que la législation agricole porte de

---

[132]) Cf. Oftinger, p. 498—499a, sur l'autonomie.

[133]) Haab, Verschuldung, p. 283.

graves atteintes au principe de l'égalité devant la loi et à la garantie de la propriété. Nous examinerons dans notre dernier chapitre si ces atteintes sont conciliables avec notre système juridique et peuvent être considérées comme de justes «limites de la loi».

L'article 812 du Code civil défend au propriétaire d'un immeuble constitué en gage de renoncer valablement à la faculté de le grever d'autres droits réels. Le désendettement agricole a pour conséquence de réduire cette prohibition à néant, puisque le propriétaire n'a pas la faculté de grever son domaine au-delà de la valeur d'estimation; désendetté, il ne peut même plus contracter de nouveaux emprunts hypothécaires sans le consentement de la caisse d'amortissement[134]).

Que les mesures pour la protection des fermiers bouleversent l'institution du bail à ferme telle qu'elle est réglementée par les articles 275 à 304 du Code des Obligations, nul n'est besoin de le démontrer longuement. En contradiction avec l'article 281, l'aliénation du domaine n'entraîne plus la fin du bail. Le droit de donner congé ne peut plus être exercé librement par les parties, pourvu qu'elles le fassent au moins six mois d'avance (article 290); le congé n'est admissible qu'à l'expiration de longues périodes de cinq ou trois ans et qu'en vertu de justes motifs.

Enfin, l'organisation du désendettement de domaines agricoles soustrait le créancier et le débiteur au traitement institué par la législation ordinaire en matière de poursuites pour dettes. Le débiteur reçoit une aide de la caisse d'amortissement et ses biens ne sont pas vendus aux enchères; même si le concordat n'est pas accepté par les deux tiers des créanciers, représentant les deux tiers des sommes dues, les créanciers doivent se contenter de dividendes concordataires.

---

[134]) Oftinger, p. 604a.

Chapitre IX.

«La terre aux paysans» en justice.

Nous venons d'écrire que la véritable difficulté de notre tâche consiste à définir les limites de la loi à l'intérieur desquelles chacun a une aptitude égale à devenir sujet de droits ou d'obligations ou, plus précisément, à disposer librement de sa chose (articles 11, alinéa 2, et 641, alinéa 1, C.C.). Les règles de la législation agricole dont nous avons dressé le tableau limitent le droit de libre disposition du propriétaire. On peut dire que, formellement, ces règles sont justes, c'est-à-dire conformes à notre droit civil, puisque celui-ci réserve expressément «les limites de la loi». Il s'agit ici de dépasser le stade de cet examen formel et de se demander si ces règles sont en harmonie avec la notion de la justice qui est à la base de notre système juridique.

§ 1. Notion sociale de la propriété agricole.

Selon la conception la plus simple de la notion de propriété, le propriétaire peut faire ce qu'il veut de sa chose. Il est libre d'en user lui-même, de la donner à bail, de la mettre en gage, de la vendre et même, si cela lui convient, de n'en tirer aucun parti. S'il s'agit d'un terrain, il a la faculté de le cultiver, de le laisser en friche, de l'affermer, de l'hypothéquer, de l'aliéner, etc.

Dans notre droit civil, l'institution de la propriété est conçue de façon beaucoup plus complexe. Le propriétaire est sans doute libre, en principe, de disposer de sa chose comme il l'entend. Cependant, la loi, le Code civil comme les lois spéciales, lui impose nombre d'obligations de faire et de ne pas faire; par exemple obligation de procéder à la consolidation, le cas échéant à la démolition de tout mur, de toute construction ou partie de construction menaçant ruine ou présentant un danger quelconque pour le public ou les habitants (article 63 de la loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions); interdiction des émis-

sions de fumée ou de suie, des émanations incommodantes, des bruits, des trépidations qui ont un effet dommageable et qui excèdent la mesure tolérable (article 684, alinéa 2, C.C.).

Les partisans d'une notion sociale de la propriété en viennent à étendre de plus en plus la sphère des obligations du propriétaire au détriment de la sphère de ses droits. Le propriétaire doit user de ses biens dans l'intérêt de la communauté, aussi bien que dans le sien propre. Le droit de propriété prend ainsi le caractère social que certains veulent lui attribuer[135]).

La coexistence de l'élément social et de l'élément individuel doit être ordonnée: lequel des deux éléments est subordonné à l'autre? — Dès que l'on admet l'existence d'un droit social, il est logique de subordonner la partie au tout. «Je ne dis pas que la propriété individuelle disparaisse; je dis seulement qu'elle cesse d'être un droit individuel pour devenir une fonction sociale»[136]). — «La phrase «la propriété oblige» doit être complétée par celle-ci: «Son usage sert l'intérêt général». L'exercice du droit de propriété doit être ordonné en fonction de l'intérêt général»[137]). — «L'intérêt général l'emporte sur l'intérêt particulier, car celui qui sert l'intérêt général sert nécessairement son intérêt parti-

---

[135]) «Il y a une image complémentaire qu'il faut chaque jour davantage nous accoutumer à placer aux côtés de la propriété «inviolable et sacrée» selon le vieux poncif révolutionnaire; c'est l'idée d'utilité publique, qui se révèle de plus en plus importante et vient pénétrer et même dénaturer profondément le droit de propriété» (Trotabas, Le régime administratif de la propriété civile, Paris, 1930, p. 40; cité par Gilardoni, p. 19, n. 7). «Il y a dans la facture du droit de propriété un élément de droit individuel et un élément de droit social; et tout le problème de la structure juridique de la propriété réside dans la recherche de l'agencement rationnel de ces deux facteurs» (Renard, La pensée chrétienne sur la propriété, Paris, 1930, I, p. 14; cité par Gilardoni, p. 130).

[136]) Duguit, Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat, Paris, 1922, p. 20 (cité par Gilardoni, p. 23, n. 13).

[137]) Jenny, Wandlungen, p. 49 (traduction).

culier . . . Il n'est pas contraire à la nature qu'un certain dommage soit causé à la partie pour le bien du tout»[138]). — «Le comportement social est le devoir primordial, auquel l'exercice de tout droit est subordonné»[139]).

Il s'ensuit de cette notion sociale du droit de propriété que le propriétaire ne peut faire ce qu'il veut de sa chose que dans la mesure où ses actes n'ont aucune répercussion sociale. En d'autres termes, le contenu du droit est déterminé par la fonction que l'objet de la propriété impose au propriétaire de remplir dans la société[140]). La formule de l'article 641, alinéa 1, du Code civil doit être renversée: le propriétaire n'a le droit de disposer de sa chose que si la loi le lui permet[141]).

Or, il faut bien reconnaître que, parmi tous les biens qui peuvent être objet de propriété, la terre agricole a une nature toute particulière. Nous avons déjà vu que, pour le paysan, elle n'est pas seulement le lieu de son habitation et de son travail, mais encore la matière première indispensable à son activité. Pour la communauté, elle est la source de tout ravitaillement, la substance sans laquelle la nation ne peut pas subsister. Elle est d'autant plus précieuse qu'elle ne peut être ni augmentée ni remplacée; seule sa productivité peut être développée par les soins de l'homme. «C'est le sol et lui seul, qui est, en fin de compte, la base de l'existence matérielle de tout être humain»[142]).

La valeur sociale du sol est inestimable, si bien que l'agriculture doit être considérée comme la première des branches de production de l'état[143]). L'agriculteur, qui remplit dans la communauté une fonction essentielle, ne peut pas être laissé libre d'agir comme bon lui semble; la

---

[138]) Eigenmann, p. 51 (traduction).

[139]) Fehr, p. 16 (traduction).

[140]) Fehr, p. 29-30.

[141]) Aeby, p. 42.

[142]) Haastert, p. 162. Cf. aussi Eigenmann, p. 54; Kurmann, p. 152.

[143]) Kurmann, p. 20.

nature de sa fonction et des biens qui lui sont confiés[144]) détermine son statut juridique. Il n'a pas le droit de disposer de la terre comme d'une marchandise[145]), dont l'échange et l'utilisation sont sans importance pour la nation; en contre-partie, il est mis au bénéfice des conditions les plus propres à faciliter sa tâche pour le bien de tous. C'est ainsi que se crée un statut de l'agriculture, dont nous avons exposé, au chapitre VII, les objectifs déjà conquis ou encore éloignés.

Peut-on vraiment parler, en Suisse, d'un statut de l'agriculture, c'est-à-dire d'un droit particulier à la classe paysanne ? — Il n'est en tout cas pas douteux que nous soyons engagés sur le chemin qui y aboutit. Soustraire les transferts entre vifs, une partie des transferts à cause de mort, l'affermage des propriétés agricoles, la poursuite pour dettes et combien d'autres actes tombant sous le coup de la loi, au droit commun, ce n'est pas autre chose que traiter les paysans comme les sujets de droits et d'obligations auxquels ne peuvent pas prétendre ni être soumis les autres classes de la population. Certains auteurs, comme Fehr, réclament expressément l'institution d'un droit de la classe paysanne (ein eigentliches bäuerliches Standesrecht), contenant des règles spéciales en matière de droit des obligations, de droit de famille et de droit successoral[146]). Nous considérons que le statut de l'agriculture est déjà créé par notre législation, tout au moins en partie.

Si nous avons accordé tant d'attention au droit agricole de l'Allemagne, c'est parce que le législateur de ce pays a déclaré expressément que les paysans forment une classe distincte des autres et méritent un traitement juridique particulier. « Si l'on veut créer un état populaire, on doit le fonder sur l'agriculture »[147]). La valeur de la paysannerie ne

---

[144]) Eigenmann, p. 53: «Der Eigentümer ist u. E. in einem Sinne Treuhänder «der Allgemeinheit».»

[145]) Jenny, Die Sperrfrist, p. 19; Fehr, p. 46.

[146]) Fehr, p. 54.

[147]) Discours de Hitler, 1er mai 1933 (cité par Kurmann, p.123).

réside pas seulement dans sa fonction économique au profit de la communauté nationale; elle est avant tout «biologique et culturelle»[148]), le travail de la terre donnant à ceux qui le pratiquent une supériorité naturelle sur leurs semblables. Le paysan ne fait pas que nourrir tout le peuple par son travail; il fournit encore à la nation la progéniture la meilleure et la plus nombreuse. C'est pourquoi il a droit à une situation privilégiée.

Pourtant, le paysan ne bénéficie pas que de privilèges; sa liberté est aussi restreinte. Il ne peut pas se considérer comme le propriétaire du domaine héréditaire, il n'en est que l'administrateur ou le fidéicommissaire, parce que le vrai propriétaire en est la «souche» (Sippe)[149]). Le domaine n'est point pour lui la propriété librement disponible d'un individu, mais le bien de la famille paysanne que tout maître du moment, le paysan, doit exploiter avec soin et conserver dans l'intérêt de la souche[150]).

Tout le droit agricole allemand repose sur ces deux principes: le paysan est un être privilégié; le paysan n'est que le mandataire de sa souche.

En Russie, nous pouvons dire que l'évolution de la propriété individuelle à la propriété sociale est achevée. Il n'y a d'intérêt que général, en vue duquel tous les efforts individuels doivent être tendus. Bien que, constitutionnellement, le kolkhose reçoive la terre gratuitement et à perpétuité, le paysan n'a aucun pouvoir de disposition sur cette terre. Il n'est même pas libre de l'abandonner, puisqu'il est attaché au kolkhose auquel il appartient, seule mesure efficace pour enrayer la dépopulation des campagnes lorsqu'on n'accorde pas de privilèges au paysan-fonctionnaire[151]).

Les systèmes allemand et russe sont cohérents, c'est-à-dire que la législation agricole est en harmonie avec les principes qui régissent la vie de l'état. L'Allemagne pro-

---

[148]) Kurmann, p. 124.
[149]) Haastert, p. 174.
[150]) Harmening, p. 3.
[151]) Courgevaux, passim.

clame l'existence de privilèges de classes et de races; logiquement, elle accorde des privilèges à la plus excellente des classes, celle des paysans. Elle affirme que l'intérêt général prime l'intérêt particulier (Gemeinnutz geht vor Eigennutz); le paysan ne peut donc disposer de sa propriété que dans l'intérêt de sa famille et de la nation. La Russie ne connaît pas de classes, tous ses ressortissants sont des fonctionnaires au service de la communauté; les paysans sont des fonctionnaires comme tous les autres travailleurs.

§ 2. Notre notion de la propriété agricole.

Les vrais problèmes de la législation agricole ne sont pas de nature technique. Pour les résoudre, il s'agit de prendre parti sur la notion particulière de la propriété comme sur le problème général des rapports entre individu et état. Nous ne saurions reprendre ici ces questions dans le détail; il y faudrait non seulement un rapport tout entier, mais plusieurs volumes. Sans en tenter une justification systématique, nous nous bornerons à exposer notre point de vue de façon sommaire, puis à appliquer les critères que nous proposons à l'examen critique des institutions du droit agricole.

Si l'on admet l'existence d'un intérêt général, il nous paraît inévitable de lui subordonner les intérêts individuels. Mais l'on s'engage ainsi sur un terrain dont la perte s'incline de plus en plus et conduit immanquablement au collectivisme. Au nom de l'intérêt général, les institutions du droit privé se vident progressivement de leur contenu: «Le contrat d'adhésion a remplacé presque partout le libre consentement ... Les parties restent libres de contracter ou non, mais c'est bientôt là toute leur liberté, . . . et cette liberté n'est qu'apparente. Il faut bien contracter pour vivre ... Le contrat collectif accapare le terrain que perd le contrat individuel[152]).»

---

[152]) Comment, p. 478a.

L'intérêt général, notion envahissante, est en définitive le motif légitime de n'importe quelle atteinte à la liberté de disposer de sa chose par contrat ou autrement. Ce qui est dans l'intérêt général est aussi dans l'intérêt particulier des individus. On peut donc négliger le bien de chacun et ne se préoccuper que du bien de tous ou de la communauté. L'état totalitaire n'a pas d'autre sujet de droit que lui-même; les hommes ne sont plus que des choses, de purs objets. Tout intérêt privé signifiant pour l'état privation, le droit privé finit par se dissoudre dans le droit public[153]).

Mais ce dilemne, dont on prétend qu'il s'impose à nous, existe-t-il vraiment: l'intérêt général doit-il l'emporter sur l'intérêt particulier, ou l'intérêt particulier, sur l'intérêt général?

Nous ne le croyons pas. Seule une personne peut avoir un intérêt, c'est-à-dire être sujet de droits et d'obligations. Il n'y a pas de personne sans âme et sans fin. Or, seule la personne humaine a une âme et une fin; elle seule peut être sujet de droits et d'obligations; elle seule a un intérêt digne d'être garanti par la loi.

Aujourd'hui plus que jamais, il ne faut pas se lasser de répéter qu'il n'y a de personne, donc de responsabilité et de destinée, que de l'homme. Les menaces qui nous ont inquiétés pendant tant de sombres années et qui nous inquiètent encore ne sont-elles pas autant de preuves des dangers que crée toute personification de l'état! En Suisse même, la fuite de la personne humaine devant sa propre aventure et la recherche de la protection publique sont des phénomènes inquiétants. Si l'état veut être social, qu'il se donne pour première tâche de laisser au citoyen la chance de réaliser complètement sa mission humaine, avec tous les périls et toute la grandeur que la responsabilité comporte[154]).

---

[153]) Oftinger, p. 693a.

[154]) Kägi, Richtpunkte, p. 25: «...Die Vermenschlichung ist das hohe Ziel aller Rechtsgestaltung, vom Privatrecht hinauf bis zum Völkerrecht.» — Kägi, Rechtsstaat, p. 142: «Oder sollte es im Zeitalter des totalen Staates nicht deutlich geworden sein, dass

Poser en principe que la seule personne est l'homme, c'est affirmer du même coup que toutes les personnes sont égales entre elles. Douées d'une âme, elles ont toutes une fin et chacune d'elle a un droit égal à réaliser sa fin. Peu importe la race à laquelle il appartient, la place qu'il occupe dans la société, l'homme a un droit inaliénable et identique à celui de tous ses semblables à conduire sa destinée. L'égalité est une donnée naturelle, que le législateur doit aussi respecter: une loi n'est juste que si elle est la même pour tous. L'égalité devant la loi fait le fondement de tout ordre juridique digne de ce nom[155]).

L'état n'a pas d'intérêt propre; il n'est pas une personne, il n'a ni âme ni fin. La coexistence des hommes leur impose la vie en société et dans le cadre juridique d'un état. Délégataire des personnes qui le composent, celui-ci a pour but d'éviter que l'exercice de leurs droits par certains de ses membres ne viennent en priver d'autres de la faculté de réaliser leurs fins. La mission de l'état est donc de faire régner la liberté, de telle façon que la vie en société ne compromette pas l'égalité naturelle[156]).

Appliquant ces principes au domaine du droit privé, nous pouvons dire que l'homme est, par nature, libre de contracter et d'user de ses droits comme cela lui convient[157]). L'état, agissant en vertu des droits qui lui sont délégués, peut cependant limiter l'exercice de la faculté de libre dis-

---

es auch gerade für den sozialen Staat, so paradox es klingen mag, eine soziale Aufgabe ist, den einzelnen gegen das Soziale zu schützen?»

[155]) Oftinger, p. 680a: «...Das objektive Recht soll allgemeingültig sein.»

[156]) Kägi, Richtpunkte, p. 24: «Unverrückbare Norm aller Politik ist die Freiheit und Würde der menschlichen Person, ohne Rücksicht auf Rasse und Klasse.» — Kägi, Rechtsstaat, p. 133: «Rechtsstaat heisst: Schutz der Würde und der Freiheit der Person, ohne Rücksicht auf Rasse und Klasse.»

[157]) Oftinger, p. 498a: «Die Ordnung rechtlich relevanter menschlicher Beziehungen ist im Zweifel der Privatautonomie überlassen.»

position de chacun, mais seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour que l'exercice de son droit par une personne n'en empêche pas une autre d'exercer le sien. Ces «limites de la loi» doivent respecter la règle de l'égalité devant la loi; elles ne sont justes que si elles sont les mêmes pour tous.

Nous pensons être ainsi en parfait accord avec notre droit positif qui, dans les articles 11, alinéa 2, et 641, alinéa 1, du Code civil, donne la première place à l'aptitude égale de chacun à devenir sujet de droits et d'obligations ou à disposer librement de sa chose et ne fait qu'une réserve en faveur des limites de la loi.

Prenons un exemple: l'état pose une juste limite au droit de disposition du propriétaire lorsqu'il lui interdit les émissions de fumée ou de suie, les émanations incommodantes, les bruits et les trépidations intolérables (article 684, alinéa 2, C.C.). En effet, le propriétaire qui se permet de tels excès dans l'exercice de son droit de propriété compromet l'exercice de leurs droits par les propriétaires voisins.

L'état, chargé de faire régner la liberté, ne peut remplir sa mission que s'il dispose des moyens nécessaires. C'est ici la source des autres justes limites que la loi peut poser, à condition qu'elles soient les mêmes pour tous.

Prenons un autre exemple: l'état pose une juste limite au droit de disposition du propriétaire lorsqu'il l'oblige à supporter que des manœuvres se déroulent sur ses immeubles. En effet, pour garantir la liberté, il importe non seulement d'interdire que quiconque abuse de son droit au détriment d'autrui, mais encore de défendre le pays contre toute tentative de domination étrangère. Pour cela, une armée et des manœuvres sont indispensables.

Rétrécissant encore le champ de notre examen, nous en venons à nous demander s'il peut se présenter, dans l'exercice du droit de propriété sur des immeubles agricoles, d'autres abus au détriment d'autrui que ceux qui se présentent dans l'exercice du droit de propriété sur n'importe quels biens-fonds. Nous n'en voyons pas et pensons qu'il

n'y a aucun motif, de ce point de vue, de réserver à la propriété agricole un traitement juridique particulier.

Il convient encore de rechercher si l'Etat, pour remplir sa mission, a besoin d'une agriculture dirigée. Dans un régime de libre concurrence, la réponse est évidemment négative; l'usage qui se ferait de la terre agricole serait sans importance. Nous ne verrions aucun inconvénient à ce que nos paysans ne fassent que de l'élevage, si cela leur est plus avantageux, et que notre ravitaillement en céréales ne soit assuré que par l'étranger. Nous accepterions même qu'aucun usage agricole ne soit tiré de notre terre si l'étranger nous fournissait tout notre ravitaillement.

Mais les circonstances actuelles ne nous permettent pas de proposer une solution aussi radicale. Nous l'avons vu[158]), les experts sont d'avis que, même après la guerre, une superficie de 300 000 hectares de terres cultivées doit être conservée, afin de couvrir les besoins de la défense nationale en matière de ravitaillement. Les événements qui se déroulent sous nos yeux ne sont pas si rassurants que nous puissions considérer cette mesure de précaution comme superflue. Nous voulons cependant espérer qu'il sera possible ultérieurement d'y renoncer et ne la considérons que comme une donnée occasionnelle du problème que nous nous efforçons de résoudre.

Après avoir posé en principe que la personne humaine est le seul sujet de droit, que toutes les personnes sont égales devant la loi et que l'Etat ne peut limiter la liberté personnelle que pour sauvegarder la liberté de tous, nous aboutissons à la conclusion qu'aucune circonstance essentielle ne justifie un traitement juridique différentiel de l'agriculture. Le terrain agricole n'a pas d'autre valeur que le sol de n'importe quel bien-fonds, le paysan ne vaut ni plus ni moins qu'un ouvrier ou, même, qu'un juriste. Cependant, une circonstance exceptionnelle et elle seule: la nécessité de maintenir en culture une superficie de 300 000 hectares, vient fausser le libre jeu des institutions en matière agri-

[158]) Cf. supra, p. 346a-347a.

cole. Nous serons obligés d'en tenir compte dans la critique de ces institutions, que nous allons présenter sous forme de conclusions.

Chapitre X.

Conclusions.

1° Interdiction de revendre les immeubles agricoles pendant six ans à compter de leur acquisition.

Tous les propriétaires de biens-fonds, que ceux-ci soient agricoles ou non, sont égaux devant la loi, donc libres d'aliéner leurs immeubles quand bon leur semble. La vente d'un immeuble agricole n'en compromet pas la culture rationnelle. Nous proposons de biffer cette règle de notre législation agricole.

Afin d'assurer le rendement des cultures de l'année, nous croyons cependant qu'il serait utile de prévoir que la prise de possession par l'acheteur ne peut avoir lieu qu'au terme de printemps ou d'automne admis par l'usage local, par analogie avec la disposition de l'article 290, alinéa 2, du Code des Obligations.

2° Ratification nécessaire du transfert entre vifs de la propriété sur des immeubles agricoles.

Tous les citoyens étant égaux devant la loi, chacun d'eux a le droit de devenir propriétaire de biens-fonds agricoles. Pour assurer une culture rationnelle des terres, il faut que le cultivateur ait les aptitudes nécessaires, mais non qu'il soit le propriétaire du sol qu'il travaille. Un fermier et un métayer peuvent obtenir du domaine le même rendement qu'un propriétaire agriculteur. Nous sommes opposés à la règle selon laquelle le transfert est interdit lorsque l'acquéreur n'est pas agriculteur ou ne l'est qu'à titre accessoire.

Pour que les conditions d'exploitation les meilleures soient réalisées, un certain rapport de proportion doit exister entre les terres et les bâtiments composant l'entreprise agricole; il faut aussi que les terres soient en quantité suffisante. Vu les nécessités du programme exceptionnel des cultures, nous proposons de maintenir la règle en vertu de laquelle l'aliénation est interdite lorsqu'elle tend à un morcellement des terres et compromet la viabilité de l'entreprise réduite aux parcelles ou parties restantes.

Au contraire, le rendement des cultures n'est pas compromis par les réunions d'entreprises agricoles indépendantes, mais en est plutôt favorisé. Nous ne croyons pas que de telles opérations deviennent si fréquentes qu'elles amènent la disparition progressive du type du patron agricole (propriétaire, métayer ou fermier) remplacé par la classe des maîtres-valets et celle des domestiques de campagne; notre pays a en effet toujours été celui de la moyenne et de la petite exploitation agricole. Nous sommes d'avis que la vente doit être autorisée lorsqu'elle tend à la réunion d'entreprises agricoles indépendantes.

Les enfants majeurs qui, faisant ménage commun avec leurs parents, consacrent leur travail au domaine familial, acquièrent ainsi un droit de préférence sur ce domaine. En demandant ou en acceptant leurs services, le propriétaire passe avec eux un pacte successoral tacite, aux termes duquel il leur réserve la propriété de ses biens agricoles. Il ne doit pouvoir vendre à des tiers que si ses enfants ne sont pas acheteurs. Nous proposons d'introduire dans notre législation un droit de préemption sur l'exploitation agricole en faveur des enfants majeurs qui, faisant ménage commun avec leurs parents, ont consacré leur travail au domaine familial.

Comme nos propositions tendent à soumettre les transferts entre vifs des biens-fonds agricoles à certaines restrictions, moins rigoureuses toutefois que celles qui sont imposées par la législation actuelle, des sanctions sont inévitables. Nous suggérons non seulement d'interdire l'inscrip-

tion sur le registre foncier de toute opération qui n'a pas été ratifiée, mais encore de donner à l'autorité compétente la faculté d'ouvrir action devant le juge ordinaire pour obtenir la radiation sur le registre foncier de toute opération dont la ratification a été obtenue grâce à de fausses indications des parties. Cependant, les tiers de bonne foi demeurent au bénéfice des droits réels figurant dans le registre foncier.

3° Ratification des transferts à cause de mort de la propriété sur des immeubles agricoles.

Partisan d'un droit de préemption légal en faveur de certains enfants majeurs, nous sommes, à plus forte raison, favorable à l'attribution de l'exploitation agricole à l'héritier qui le demande et qui paraît capable de se charger de l'entreprise, la préférence étant donnée à celui qui a consacré son travail au domaine. Nous estimons que le caractère de droit impératif devrait être reconnu aux dispositions de l'article 620 du Code civil.

De même que nous prohibons le morcellement par l'effet de transferts entre vifs, nous pensons qu'il doit être interdit dans les partages successoraux lorsqu'il compromet la viabilité de l'entreprise réduite aux parcelles ou parties restantes.

Adversaire de tout privilège accordé aux paysans pour l'achat de biens-fonds agricoles, notre attitude nous paraît aussi justifiée quand le vendeur est une hoirie que lorsqu'il est un propriétaire individuel. Il n'est pas question d'exproprier les héritiers non-agriculteurs au profit de tiers agriculteurs.

4° Droit de disposition du propriétaire.

Pour satisfaire les besoins du ravitaillement du pays, il faut que les cultures couvrent une superficie de 300 000 hectares. Ce programme ne peut être réalisé que si les cultivateurs exécutent les obligations qu'il leur impose. Nous

considérons qu'il est nécessaire de donner aux autorités la compétence de surveiller et même de prendre à ferme, par voie de contrainte, les terrains dont le propriétaire ou le fermier tire un parti insuffisant par rapport aux besoins du pays.

Le propriétaire doit être laissé libre de cultiver lui-même ou de donner son domaine à ferme, pourvu que ses biens-fonds produisent les quantités de denrées fixées par les offices de culture des champs en exécution du programme des cultures.

Pour les motifs que nous exposons plus bas et auxquels nous renvoyons, nous estimons que le prix du domaine doit être égal à la valeur d'estimation, que le transfert ait lieu par l'effet d'une vente ou dans un partage successoral. De même, nous proposons d'adopter la suggestion de l'Union des paysans selon laquelle, pour des exploitations d'une superficie de 4 hectares au moins, le fermage doit être fixé sur la base d'un intérêt de 4 pour cent de la valeur de rendement.

Quant à la durée du bail, il semble suffisant de prévoir que le congé ne peut être donné que pour le terme de printemps ou d'automne admis par l'usage local, règle que formule l'article 290, alinéa 2, du Code des Obligations avec la réserve «sauf convention contraire». Nous proposons de supprimer cette réserve. L'obligation de respecter les termes fixés par l'usage local garantit, si les relations entre propriétaires et fermiers sont normales, le rendement des cultures de l'année. Ce serait aller au-delà du but que doit poursuivre le législateur, c'est-à-dire la réalisation du programme des cultures, que d'imposer au propriétaire et au fermier de rester liés l'un à l'autre pendant cinq ou trois ans au moins.

5° Désendettement.

Il n'est pas conforme au principe de l'égalité devant la loi que la communauté libère plus ou moins complètement, certaines catégories de débiteurs de leurs dettes et ne vienne

pas en aide à d'autres. Si l'endettement d'un agriculteur est tel qu'il ne peut se procurer les produits et les machines nécessaires à la culture, il ne lui reste qu'à vendre ses biens, comme doivent le faire tous les autres entrepreneurs trop lourdement obérés; sinon, il fera l'objet d'une procédure d'affermage forcé. Nous sommes adversaires de l'œuvre de désendettement qui est prévue en faveur de l'agriculture.

Ainsi que nous allons le voir, l'exécution du programme des cultures ne peut être réalisé dans de bonnes conditions que si la hausse du prix des domaines agricoles est évitée dans la mesure du possible. L'institution de la charge maximum est un des meilleurs obstacles que l'on puisse opposer à cette hausse, puisqu'elle supprime toute surenchère. Nous en sommes partisan.

6° Valeur de rendement.

Pour assurer l'exécution du programme exceptionnel des cultures, la communauté doit garantir aux agriculteurs qu'ils vendront leurs produits à des prix rémunérateurs. Si les prix étaient fixés par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, nos paysans ne tarderaient pas à produire et à vendre à perte certaines catégories de denrées que l'étranger pourrait fournir à meilleur compte.

Afin de réduire dans la mesure du possible les charges que cette politique agricole impose à la collectivité, il importe d'éviter que les prix des produits et des biens-fonds agricoles ne haussent. C'est pourquoi nous sommes partisan de l'interdiction de vendre les immeubles agricoles à un prix supérieur à la valeur d'estimation, c'est-à-dire supérieur à la valeur de rendement augmentée, s'il y a lieu, d'un supplément allant jusqu'à trente pour cent. Cette faculté d'augmenter la valeur de rendement permet de tenir compte de réparations récentes ou d'autres circonstances exceptionnelles.

Même en l'absence d'un programme exceptionnel des cultures, le prix de vente doit être limité par la valeur de

rendement lorsqu'il s'agit de l'attribution à un héritier du propriétaire, que ce soit entre vifs à un enfant majeur qui, faisant ménage commun avec ses parents, a consacré son travail au domaine familial, ou à cause de mort à celui des enfants qui paraît capable de se charger de l'entreprise. Cette limitation est indispensable si l'on veut permettre la reprise du bien de famille par l'un des membres de celle-ci; on peut même se demander si l'institution de la valeur de rendement ne devrait pas être étendue à tous les cas de reprise d'une entreprise, de quelque nature qu'elle soit.

Nous rappelons que la promulgation d'un règlement fédéral d'estimation s'impose.

7⁰ Organisation judiciaire.

Il y a inégalité devant la loi non seulement quand la loi n'est pas la même pour tous les citoyens, quels que soient leur domicile, leur naissance, leur personne ou leur famille, mais encore lorsque les tribunaux ne sont pas les mêmes pour tous. La séparation des pouvoirs est inséparable de l'égalité devant la loi: pour être protégé contre les abus de l'administration, le justiciable doit pouvoir recourir auprès d'une autorité judiciaire contre une décision du pouvoir exécutif.

Dans sa forme actuelle, la prétendue organisation judiciaire agricole est le type d'une justice de classe. Les organes d'application de la loi sont désignés par l'autorité administrative et sont distincts des autorités judiciaires. Ce n'est qu'en cas d'arbitraire que le citoyen peut recourir à la justice ordinaire, soit directement au Tribunal fédéral, et seulement par la voie, combien insuffisante, du recours de droit public. Pourquoi le juge, compétent pour apprécier la responsabilité d'un chirurgien ou résoudre un conflit entre maître de l'ouvrage et entrepreneur, est-il incapable de comprendre les questions d'agriculture? — Si c'est aux lenteurs de la procédure que l'on en veut, c'est à elles que l'on doit s'en prendre et non à la compétence de nos juges.

Proposant de restreindre, dans une certaine mesure, la liberté de contracter en matière agricole, nous pensons que tous les contrats de vente, de prêt et de bail doivent être soumis à la ratification d'une autorité, dont nous admettons qu'elle soit désignée par le pouvoir exécutif cantonal. Mais nous proposons que les décisions de cette autorité puissent faire l'objet d'un recours à l'autorité judiciaire ordinaire du canton, puis au Tribunal fédéral, au moins par la voie du recours de droit administratif.

Nous ne voulons pas d'une justice rendue par l'Office de guerre pour l'alimentation[159]). Les différends qui s'élèvent au sujet d'une mesure d'affermage forcé ne sauraient être du ressort exclusif de cet office; ils doivent pouvoir être portés devant le Tribunal fédéral.

8° Révision constitutionnelle.

Le programme exceptionnel des cultures ne sera exécuté que si les pouvoirs publics dirigent, dans la mesure nécessaire, la culture des champs et l'écoulement des produits agricoles. Cette intervention, qui n'est pas en harmonie avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, doit être mise dans la compétence de l'état, ce qui implique une modification de l'article 31 de la Constitution fédérale.

Nous nous rallions au texte proposé par la grande commission d'experts sous la forme suivante: «La Confédération prend les mesures nécessaires pour assurer de façon durable l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. En tant que l'exécution de cette tâche l'exige, elle peut déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.» Toute autre disposition, notamment les allu-

---

[159]) A titre d'exemple, nous citons un cas pour lequel nous avons adressé une requête, relative à un débit de lait, à la division de l'agriculture du Département fédéral de l'Economie publique le 7 août 1941; la réponse nous est parvenue... le 16 février 1942. Nos juges sont-ils plus lents?

sions à la conservation d'une forte population paysanne et à la consolidation de la propriété rurale, nous paraissent superflues et dangereuses.

Nous pensons que la collaboration des associations locales, cantonales et fédérales d'agriculture est féconde et que les pouvoirs publics doivent se l'assurer, sans cependant abandonner leurs compétences et leurs responsabilités à ces associations. Cette collaboration pourrait être prévue en ces termes: «Tous les groupements économiques intéressés pourront être appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application des lois d'exécution.»

9° Technique législative.

Nous demandons que la législation agricole, comme toutes les autres, contienne des règles de droit, non des «directives» à l'usage des autorités chargées de son application. Des expressions comme «en règle générale», «préjudiciable à l'économie», «l'aliénation peut être ratifiée», «des motifs exceptionnels», «des conséquences trop rigoureuses», admissibles peut-être sous le régime des pleins pouvoirs, doivent désormais disparaître; elles ne signifient rien et ne font que trahir l'absence d'idées claires chez leurs auteurs[160]).

La tâche du législateur d'aujourd'hui et de demain est aussi riche de grandeur qu'en difficultés: tenir compte des circonstances du temps présent; mais, par-dessus tout, satisfaire le besoin de justice qui est la plus noble passion de la personne humaine.

---

[160]) Oftinger, p. 681a-682a: «Man muss sich in diesem Zusammenhang oft fragen, ob unserer Zeit die Kraft fehlt, allgemeine Regeln aufzustellen, die geistige Weitsicht und moralische Entschlussfähigkeit voraussetzen, handelt es sich doch darum, das Besondere vom Allgemeinen zu scheiden, die Interessen abzuwägen und unter diesen nur den schutzwürdigen Raum zu geben. Statt dessen begnügen wir uns mit Sondervorschriften.»

BIBLIOGRAPHIE.

Aeby, Pierre: Le droit civil et la loi fédérale sur le désendettement des entreprises agricoles. Revue suisse de jurisprudence, Zurich, 1941.

Amberg, Hans-Paul: Die Reform des bäuerlichen Erbrechts in der Schweiz. Thèse, Berne, 1940.

Borel, A.: Le droit successoral paysan du code civil suisse. Publication n° 122 du Secrétariat des paysans suisses, Brougg, 1941.

Comment, Albert: Les atteintes portées au droit civil par des mesures législatives exceptionnelles. Actes de la Société suisse des juristes, Bâle, 1938.

Commission cantonale vaudoise de recours en matière rurale (C. C. R.).

Carrara, Giovanni: L'entreprise agricole et l'exploitation agricole dans le livre «Du Travail» du nouveau code civil italien. Bulletin international de droit agricole, Rome, 1941.

Courgevaux, André: La politique agraire du gouvernement soviétique. Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques, Genève, 1944.

Dubois, Jacques: Le vigneron vaudois et ses vins. Thèse, Lausanne, 1944.

Eggen, Ch.: Die Bekämpfung der Bodenspekulation. Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Berne, 1943.

Eigenmann: Die öffentlich-rechtlichen Beschränkungen im neuen schweizerischen Agrarrecht. Thèse, Fribourg, 1944.

Fehr, Konrad: Grundfragen eines bäuerlichen Bodenrechtes. Polygraphischer Verlag, Zurich, 1944.

Gilardoni, M.-L.: I limiti alla proprietà fondiaria nel C. C. S. Thèse, Fribourg, 1939.

Haab, Robert: Verschuldung und Entschuldung der Landwirtschaft. Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bâle, 1937.

Haastert, H. A. M. van: L'évolution du droit successoral paysan. Bulletin international de droit agricole, Rome, 1940.

Harmening, Rudolf: La législation relative aux domaines paysans héréditaires en Allemagne. Bulletin international de droit agricole, Rome, 1941.

Jenny, Franz: Die Entschuldung der Landwirtschaft. Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Berne, 1939.

Jenny, Franz: Kampf um das Agrarrecht? Agrarpolitische Revue, Zurich, 1945.

Jenny, Franz: Der neue Schutz des landwirtschaftlichen Bodens. Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, Wädenswil, 1943.

Jenny, Franz: Die Sperrfrist im Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken. Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, Wädenswil, 1937.

Jenny, Franz: Wandlungen des Eigentumsbegriffes. Zeitschrift für schweizerisches Recht, Neue Folge, 51, Bâle.

Kägi, Werner: Rechtsstaat — Sozialstaat — sozialer Rechtsstaat. La Suisse, Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique, Aarau, 1945.

Kägi, Werner: Richtpunkte der Nachkriegspolitik. Bulletin de la Nouvelle Société Helvétique, Tschudi, Glaris, mars/avril 1945.

Kaufmann, Otto: Die Pacht landwirtschaftlicher Grundstücke. Revue suisse de jurisprudence, Zurich, 1942.

Knapp, Charles: Les immeubles affectés à l'agriculture et leur assujettissement à la loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles. Messeiller, Neuchâtel, 1943.

Kurmann: Die Grundlagen der modernen landwirtschaftlichen Verschuldung, im Lichte des 20. Jahrhunderts. Thèse, Fribourg, 1944.

Lampert, P.: Die bäuerliche Entschuldung gemäss BB. vom 28. September 1934. Polygraphischer Verlag, Zurich, 1935.

Merkel-Woehrmann: Deutsches Bauernrecht. Kohlhammer, Leipzig, 1940.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui du projet de loi sur le désendettement d'entreprises agricoles, 23 juin 1936.

Oftinger: Gesetzgeberische Eingriffe in das Zivilrecht. Actes de la Société suisse des juristes, Bâle, 1938.

Paysan choisis! Publication de la Classe d'agriculture de la Société des arts, Athénée-Genève. Tribune de Genève, Genève, 1943.

Piaget, Robert: Mutations d'immeubles agricoles. Revue de droit administratif et de droit fiscal, Lausanne, 1945.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la base constitutionnelle de la nouvelle législation agricole et la revision des articles de la constitution relatifs au domaine économique, du 9 mars 1944.

Rapports annuels du Comité directeur de l'Union suisse des paysans et du Secrétariat des paysans suisses, Brougg (abrégés: Rapports).

Vème requête de l'Union suisse des paysans aux Autorités fédérales. Brougg, 1935.

Riese, Otto: La réforme du droit agricole allemand. Cours professé à la Faculté de droit de l'université de Lausanne en 1941, non publié.

Steiner: Die Nichtigkeit von Rechtsgeschäften über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke. Revue suisse de jurisprudence, Zurich, 1940.

Surendettement et désendettement dans l'agriculture suisse. Publication n° 109 du Secrétariat des paysans suisses, Brougg, 1934.

Wuilloud, Henry: Monsieur le Baillif! Réflexions d'un vigneron sur un projet d'arrêté fédéral sur la Protection des immeubles agricoles. Valais Agricole, nos 23–26 de 1944. Tirage à part chez l'auteur, Diolly-Sion.