

FEUILLE FÉDÉRALE

103^e annéeBerne, le 1^{er} février 1951

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'Imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5928

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture
et le maintien de la paysannerie

(Du 19 janvier 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, en bref, un projet de loi sur l'agriculture. Dans une première partie, notre message indique la genèse du projet; une seconde partie traite des bases constitutionnelles, ainsi que de la systématique du projet et de sa place dans la législation fédérale. Les dispositions du projet sont commentées dans une troisième partie, la plus développée.

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE DU PROJET

I

Depuis plusieurs décennies déjà, le législateur fédéral voue ses soins à l'agriculture suisse. Son attitude s'explique par la place de premier plan que cette branche occupe dans l'économie nationale et en particulier par son importance pour l'approvisionnement du pays. Depuis les années « quatre-vingts » jusqu'à maintenant, l'agriculture n'a jamais cessé d'être l'objet des préoccupations du législateur fédéral, qui a dû s'en occuper sous les formes les plus diverses et d'une manière plus ou moins intensive suivant les circonstances. Toutes les mesures arrêtées procèdent d'une idée fondamentale et ont en définitive un seul but: le maintien des bases d'existence de l'agriculture suisse. Deux faits, en particulier, au cours de la longue évolution qui est maintenant derrière nous, mettent en lumière l'attitude prise par les autorités et le peuple à l'égard de l'agriculture;

d'une part, le versement de contributions fédérales en faveur de l'agriculture à une époque encore bien antérieure à la large politique de subventions pratiquée plus tard par la Confédération, d'autre part, l'adoption des nouveaux articles économiques de la constitution en 1947.

A l'origine de cette évolution se trouve l'arrêté fédéral du 27 juin 1884 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération (RO 7, 546). Il fut édicté par les chambres au vu d'un message détaillé du Conseil fédéral du 4 décembre 1883 (FF 1884, I, 17 s.). Ce message passait en revue les mesures prises par l'Etat en faveur de l'agriculture dans les autres pays européens; donnant suite à un postulat adopté déjà au cours de la discussion du budget pour l'année 1881, il exposait pourquoi il était souhaitable que la Confédération elle-même prit des mesures. L'arrêté fédéral en question ne fut pas soumis au referendum, pour la raison qu'il n'imposait d'obligations ni aux cantons, ni aux simples citoyens, ni aux associations et que, par conséquent, il n'était pas de portée générale.

L'arrêté fédéral du 27 juin 1884 fut remplacé, le 22 décembre 1893, par la loi, encore en vigueur, concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération et l'ordonnance d'exécution du 10 juillet 1894 (RO 14, 174 et 251). Dans ses 22 articles, la loi règle les prestations financières de la Confédération en faveur de l'enseignement de l'agriculture et des stations d'essais, pour l'amélioration de l'élevage du bétail, pour les améliorations du sol et pour les mesures contre les dommages qui menacent la production agricole; enfin, elle prévoit l'allocation de subventions aux principales sociétés d'agriculture et aux syndicats agricoles et de subsides pour des expositions, pour des travaux de statistique. Il s'agit donc d'une « loi de subvention » proprement dite, qui fut complétée par celle du 5 octobre 1929 avec l'ordonnance d'exécution du 7 avril 1930 (RO 46, 5 et 110). La revision donna notamment la possibilité de tenir particulièrement compte des besoins des régions de montagne et, en général, de la situation difficile des petits cultivateurs. Il convient de signaler avant tout le nouvel article 19bis, aux termes duquel la Confédération, suivant les besoins, allouera des subsides en faveur d'autres branches d'activité agricole non spécifiées dans la loi ou d'entreprises servant aux besoins de l'agriculture en général et de travaux importants pour l'économie nationale. La disposition prévoit en outre que la Confédération encouragera par des subsides les initiatives prises par les cantons en faveur de l'agriculture.

La loi de 1893 s'est révélée depuis longtemps insuffisante; cependant, elle garde l'importance historique que lui confère sa qualité de premier acte législatif, de caractère durable, en faveur de l'agriculture.

Le second fait qui caractérise le rôle attribué à l'agriculture dans l'ensemble de l'économie nationale, c'est l'adoption, le 6 juillet 1947, des articles économiques révisés de la constitution. L'un de ceux-ci, l'article 31bis, 3^e alinéa, autorise la Confédération à édicter des prescrip-

tions, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté de commerce et de l'industrie. L'agriculture, avec la paysannerie, est la seule branche économique qui y soit nommément désignée. Conserver une forte population paysanne et assurer la productivité de l'agriculture a paru si important au constituant qu'il l'a expressément indiqué, tandis que, pour les autres branches, les conditions requises pour l'adoption de telles prescriptions sont décrites en termes plus généraux. En acceptant cette disposition, le peuple suisse a montré qu'il a conscience de l'importance de l'agriculture et qu'il serait prêt à lui accorder une protection appropriée si son existence devait être menacée.

II

Durant les quatre dernières décennies, la Confédération a déployé, dans le secteur de l'agriculture, une activité législative particulièrement grande et variée. A la suite de deux guerres mondiales et de crises graves, elle a dû intervenir fréquemment, soit par des arrêtés fédéraux urgents, soit par des arrêtés du Conseil fédéral pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. Durant la période de guerre, c'est surtout l'approvisionnement en denrées alimentaires de la population et de l'armée qui devait être assuré; il n'était pas possible d'atteindre ce but sans mettre fortement à contribution l'agriculture, en particulier par l'extension de la culture des champs.

Toutes les dispositions prises seront exposées en détail plus loin, dans le commentaire du titre deuxième du projet de loi. Notons cependant que nonobstant l'absence d'une base constitutionnelle spéciale, des mesures énergiques et d'une grande portée durent être prises pour surmonter les difficultés qui se présentaient. Cette situation manifestait l'insuffisance de la législation ordinaire; elle ne pouvait pas durer indéfiniment. Un postulat présenté en 1938 par le conseiller national Abt aboutit à l'adoption de l'arrêté fédéral urgent du 6 avril 1939 sur l'extension de la culture des champs (RO 55, 426). Cet arrêté devait exercer une grande influence par la suite.

L'augmentation de la tension politique dans la seconde moitié des années « trente » engagea les autorités à prendre aussi des mesures pour le cas de guerre ou de complications militaires dans les pays voisins. C'est ce but que vise la loi du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables (RO 54, 309). Le Conseil fédéral peut, en période troublée, constituer des stocks, en favoriser ou en prescrire la constitution et, en ce qui concerne les produits de l'agriculture ou de la sylviculture, ordonner l'extension de la production ou de l'exploitation. En cas de danger de guerre imminent, la compétence du Conseil fédéral est élargie: il peut décréter encore d'autres mesures, y compris le séquestre ou l'expropriation, pour assurer l'approvisionnement de la population et de

l'armée; il est autorisé, quand l'importation de marchandises indispensables à l'approvisionnement du pays est entravée, à prendre des mesures pour empêcher des hausses de prix injustifiées même sur les marchandises en stock dans le pays. Ces dispositions font ressortir l'importance spéciale que la loi du 1^{er} avril 1938 revêt pour l'agriculture.

La guerre ayant éclaté en septembre 1939, on se trouva en face d'une situation nouvelle. Les mesures prises jusqu'alors purent déployer leurs effets. La succession rapide des événements, pendant le conflit mondial, obligea cependant de les compléter et, parfois, de les modifier par des arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires, en tant que l'exigeait le bouleversement des conditions économiques. La nécessité d'établir pour l'avenir une réglementation nouvelle, complète, par la voie de la législation ordinaire, n'en subsista pas moins. Etant donnée l'ampleur de la tâche, il parut indiqué de commencer les travaux encore pendant la guerre.

Dans cette idée, l'union suisse des paysans adressa au Conseil fédéral, le 27 novembre 1942, une requête énonçant des « Directives pour le maintien de la paysannerie après la guerre et les moyens propres à en assurer le bien-être »:

- I. Le Conseil fédéral reconnaît le bien-fondé de la revendication de l'agriculture selon laquelle les exploitants de propriétés agricoles rationnellement conduites et reprises à des prix normaux peuvent prétendre à un *produit du travail* moyen de même niveau que celui indiqué pour les ouvriers qualifiés par la statistique de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents; les domestiques agricoles et les membres adultes de la famille pleinement occupés devraient gagner le même *salaire* que ceux qu'indiquent les statistiques précitées pour les ouvriers non qualifiés de l'industrie; est de même considéré comme justifié un *intérêt* moyen des capitaux engagés dans l'agriculture (rendement net) d'un taux au moins égal à celui que le paysan doit payer pour ses dettes.
- II. *Sont nécessaires, pour permettre et assurer l'obtention de ces gains, les mesures ci-après:*
 1. La Confédération réglementera l'importation des denrées agricoles de telle façon qu'elle ne fasse pas obstacle à l'écoulement des produits de l'agriculture indigène à un prix correspondant au coût de leur obtention.
 2. La Confédération ne s'opposera pas à ce que les organisations intéressées puissent fixer le *prix du lait de consommation* à un montant correspondant aux frais de production, y compris la rémunération du travail et des capitaux de l'agriculteur calculée d'après les salaires et les intérêts des dettes qu'il doit payer. Au besoin, elle aidera les organisations à obtenir ce prix.
 3. La Confédération ne s'opposera pas à ce que les organisations intéressées puissent maintenir le *prix du lait transformé en produits laitiers et celui de ces derniers eux-mêmes* à un niveau correspondant au prix du lait de consommation. Au besoin, elle les aidera à obtenir ce prix.
 4. La Confédération veillera à ce que l'écoulement du beurre indigène à un prix correspondant aux frais de production ne soit pas entravé par l'importation des *beurres, graisses, huiles et graines oléagineuses venant de l'étranger* (ainsi, par le moyen des droits, du contingentement, de la prise en charge des excédents de beurre par les fabriques indigènes de graisse et par le commerce).
 5. La Confédération subordonnera l'exportation du fromage à certaines conditions devant empêcher les sous-enchères et la vente à vil prix à l'étranger.

6. La Confédération reconnaît la justification, pour le *bétail de boucherie et celui d'élevage*, de prix assurant la même rentabilité que la production du lait. Pour les assurer, elle envisage en particulier les *mesures* ci-après :
- a. L'importation de *bétail et de viande*, en tant que les prescriptions de la police des épizooties l'autoriseront, sera adaptée aux besoins non couverts par la production indigène. Le placement des produits importés sera assumée par une organisation centrale. Les *animaux, la viande et les préparations de viande de tout genre venant de l'étranger* ne devront pas être vendus à un prix inférieur au coût de revient de produits indigènes analogues. Les bénéfices éventuels serviront à l'encouragement à donner à la production indigène ainsi qu'à la cession de denrées alimentaires à prix réduit à des personnes nécessitées.
 - b. La Confédération appuiera les mesures de *l'office central suisse pour la mise en valeur du bétail de boucherie* (achat de jeunes animaux, organisation de marchés de bétail gras et mesures de soutien des prix, entreposage de viande congelée et de conserves, etc.).
 - c. La Confédération maintiendra et développera les mesures prises jusqu'ici pour encourager l'écoulement du *bétail d'élevage et de rente*.
 - d. La *vente de la laine indigène* sera assurée par l'obligation, pour les importateurs, de reprendre la production indigène à des prix équitables, conformément aux dispositions de la convention de la laine en préparation.
7. La Confédération contingentera, à l'avenir également, l'importation des *œufs, des conserves d'œufs* ainsi que de *volaille*, et elle subordonnera l'importation des œufs à la condition que les importateurs reprennent les œufs du pays en excédent à un prix correspondant au coût de leur production.
8. La Confédération contingentera à l'avenir également l'importation du *miel*.
9. La Confédération prend, conformément aux déclarations déjà faites par M. le conseiller fédéral Stampfli, des mesures de nature à rendre rémunératrice après la guerre également, la *culture des champs sur une surface de 300 000 ha en nombre rond*. Sont nécessaires, pour les cultures les plus importantes, les mesures ci-après :
- a. Les prix de reprise des *céréales panifiables*, y compris le maïs, seront rendus entièrement indépendants du prix du marché mondial, et les prix minima et maxima seront adaptés aux frais de production moyens du pays.
 - b. La *culture des céréales fourragères* sera, à l'avenir également, encouragée par l'octroi de primes de culture. Les importateurs d'orge et de malt seront tenus de reprendre l'*orge de brasserie indigène* à un prix correspondant aux frais de production.
 - c. La régie fédérale des alcools prendra, à l'avenir également, des mesures en vue d'assurer un prix minimum équitable pour les *pommes de terre*. L'importation des tubercules sera contingentée et les importateurs recevront des autorisations de faire venir des tubercules étrangers à proportion de leurs achats de marchandise indigène.
 - d. L'encouragement donné à la fabrication indigène de sucre par l'autorisation d'importer du sucre brut sera poursuivi et subordonné à la condition que la fabrique paie aux producteurs les *betteraves sucrières* à un prix correspondant au coût de la production.
 - e. Les mesures tendant au maintien de la culture du *tabac* et à son encouragement seront conservées et développées.
 - f. L'importation des *légumes et des baies* sera contingentée et adaptée aux fluctuations de la production indigène.

10. Les mesures ayant pour but d'assurer l'écoulement des *vins du pays* en excédent par l'obligation faite aux importateurs de les reprendre (statut du vin) seront maintenues et développées, afin de pouvoir garantir aux producteurs de vin un prix pouvant permettre de faire face aux frais de production calculés sur une période de 10 ans.
11. L'utilisation non alcoolique des fruits et l'exportation des produits de l'*arboriculture fruitière* en excédent seront encouragées, à l'avenir également. L'importation des fruits sera contingentée et adaptée à la production indigène ainsi qu'aux besoins du pays. Les mesures prises jusqu'ici par la régie fédérale des alcools pour encourager l'utilisation des fruits seront maintenues et développées.
12. L'importation de *bois* sera contingentée et adaptée à la production indigène et aux besoins du pays. L'utilisation à des prix équitables du bois des régions écartées sera rendue possible par des mesures spéciales. L'usage du bois sera encouragé, et, en particulier, il y aura lieu de supprimer toutes les mesures des autorités (prescriptions de la police des constructions), des compagnies d'assurance, des banques, etc., faisant obstacle à l'emploi du bois.
13. On développera les mesures tendant à *encourager l'enseignement professionnel, les sciences et la technique agricoles, ainsi que les améliorations foncières*. Les mesures à l'aide desquelles les rendements de l'agriculture sont accrus dans une plus large mesure que ce à quoi se montent les dépenses de l'Etat ne doivent pas être rendues impossibles par le souci de réaliser des économies budgétaires. Les *dispositions des autorités qui tendent à des économies irrationnelles* datant de la période de crise seront abrogées.
14. La *loi sur le désendettement* doit être mise en vigueur et appliquée de manière à empêcher le paiement de prix surfaits et le surendettement.
15. En vue de *lutter contre l'exode rural et la pénurie de main-d'œuvre agricole* des mesures de politique sociale sont d'urgence nécessaire dans le domaine, de la protection des familles nombreuses et des œuvres de prévoyance en faveur des domestiques.

Ces mesures consisteront plus particulièrement :

- à créer les conditions matérielles de nature à favoriser l'engagement accru de *domestiques mariés*,
 - à transformer la caisse de compensation pour les mobilisés du groupe professionnel de l'agriculture en une *Caisse de compensation pour l'octroi d'allocations familiales et pour la vieillesse*,
 - à créer une institution pour l'octroi d'*allocations au mariage* à des domestiques agricoles.
16. Dans toutes les mesures que l'on envisagera, les *besoins des régions de montagne* devront être pris en considération de façon particulièrement soignée et bienveillante. Indépendamment de l'encouragement à l'écoulement du bétail et du bois, celui donné à l'*industrie paysanne domestique* peut beaucoup contribuer à conserver aux régions de montagne leur population.

III. Les prix nécessaires à l'agriculture seront rendus supportables pour les ouvriers et les employés de tous les groupements économiques par le paiement de *salaires équitables*. L'*aide directe* devra intervenir à l'égard des nécessiteux ainsi que des familles pauvres et nombreuses (protection de la famille, cession de vivres à prix réduit, législation sociale, etc.).

III

Le 26 février 1943, nous avons confié au département de justice et police le soin de préparer, en liaison avec le département de l'économie publique, les mesures législatives destinées à assurer désormais à l'agriculture la protection jugée nécessaire. Le département de justice et police a immédiatement formé une grande commission d'experts en les choisissant en majeure partie dans les milieux agricoles et en tenant compte des différentes branches de l'agriculture. Cette commission fut chargée tout d'abord de prendre connaissance des vœux de l'agriculture puis de les présenter aux autorités sous une forme législative. La commission, présidée par le chef du département, se composait, après avoir été complétée à plusieurs reprises, de 61 membres. Dans sa séance constitutive du 18 juin 1943, elle désigna 11 sous-commissions dont chacune devait s'occuper d'un secteur spécial.

- Sous-commission A : question constitutionnelle
- » B : droit foncier
 - » C : formation professionnelle et recherches agricoles
 - » D : élevage et garde du bétail
 - » E : améliorations foncières, colonisation agricole
 - » F : arboriculture fruitière et viticulture
 - » G : production végétale, amélioration de la production agricole
 - » H : paysans de la montagne, travail à domicile
 - » J : économie laitière
 - » K : direction de la production, placement, marché
 - » L : associations agricoles, prévoyance sociale.

Un bureau fonctionnait comme office de coordination, veillait au maintien du contact nécessaire entre les différentes sous-commissions, recevait leurs propositions et les transmettait à la grande commission. M. Oswald, professeur à l'université de Fribourg, fut chargé par le département de justice et police de rédiger la loi. Il devait, en premier lieu, donner aux propositions des sous-commissions la forme juridique voulue, puis, une fois les travaux de toutes les sous-commissions achevés et leurs propositions acceptées quant au fond par la grande commission, les ordonner d'une manière claire et systématique, et ainsi tirer de cette matière complexe un projet répondant aux exigences de la technique législative.

Comme il était souhaitable, c'est la sous-commission A, chargée d'examiner la question constitutionnelle, qui, la première, termina ses travaux. Elle arriva à la conclusion que les dispositions constitutionnelles alors existantes ne permettaient pas de réaliser les vœux légitimes de

l'agriculture mais qu'il en serait autrement des articles économiques révisés, adoptés par les chambres le 21 septembre 1939, et sur lesquels, par suite des circonstances, le peuple et les cantons n'avaient pas encore été appelés à se prononcer. La sous-commission A, et avec elle la grande commission d'experts, recommandaient par conséquent au Conseil fédéral d'inviter les chambres à revenir sur leur décision du 30 septembre 1942 relative au renvoi de la consultation populaire et à soumettre à la votation du peuple et des cantons les articles économiques; pour le cas où cette proposition ne serait pas acceptée, un article constitutionnel spécial, tendant à assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires et à protéger l'agriculture, était proposé. Le Conseil fédéral consulta tout d'abord les associations économiques qui avaient participé à l'élaboration des dispositions constitutionnelles et s'étaient prononcées sur le renvoi de la consultation populaire. Dans son rapport du 9 mars 1944 à l'Assemblée fédérale (FF 1944, 154), il déclara tenir pour fort peu probable que les articles économiques, dans leur teneur du 21 septembre 1939, seraient acceptés par le peuple et les cantons. Sa conclusion était qu'il convenait, avant toutes choses, de les revoir. Encore en mars 1944, les conseils législatifs prirent une décision dans ce sens. Par un message complémentaire du 3 août 1945 (FF 1945, I, 877), le Conseil fédéral leur soumit un nouveau projet. Le projet fut accepté le 6 juillet 1947 par le peuple et les cantons. Il convient de ne pas oublier que c'est la commission d'experts agricoles qui a provoqué le nouvel examen des articles économiques et en définitive leur inscription dans la constitution.

Les autres sous-commissions, après avoir pris connaissance de leur mission, se mirent sans retard au travail. Mais pour mener à bien leur tâche, il leur fallut un certain temps, suivant la matière à traiter et ses rapports avec d'autres secteurs du projet. Des représentants des services fédéraux intéressés aux différents problèmes (division de l'agriculture, office des améliorations foncières, inspection des forêts, administration des blés, régie des alcools, office de l'industrie des arts et métiers et du travail, office des assurances sociales) prirent part aux délibérations. Les sous-commissions avaient en outre la faculté, déjà à ce stade des travaux, de prendre contact avec d'autres milieux intéressés si cela leur paraissait indiqué. Les projets des sous-commissions étaient examinés par le bureau et discutés par la grande commission. Toutes les délibérations ont été consignées dans des procès-verbaux détaillés.

On s'est demandé plusieurs fois si la législation agricole devait être contenue dans une seule loi ou dans plusieurs. Les discussions engagées à ce sujet ont conduit à la conclusion que les dispositions juridiques concernant le sol, objet des délibérations de la sous-commission B, devaient être séparées du reste du projet et présentées en premier lieu, sous la forme d'un projet distinct. Ce projet prévoit une partie des mesures juri-

diques et est en corrélation avec le code civil, le code des obligations et la loi sur la poursuite, tandis que la loi sur l'agriculture doit surtout résoudre des questions économiques et aura de ce fait un autre caractère. En outre, le «droit foncier» a été mis au point dans la sous-commission compétente et dans la grande commission avant la plupart des autres parties de la législation agricole. Voilà pourquoi nous vous avons présenté par un message du 30 décembre 1947 (FF 1948, I, 25) un projet de loi sur le maintien de la propriété foncière rurale. La discussion de ce projet est fort avancée mais n'est pas encore terminée.

Pour tous les autres secteurs de la législation agricole, le rédacteur de la loi, M. Oswald, se fondant sur les projets partiels, présenta en juillet 1947, peu de jours après l'adoption des nouveaux articles économiques, un projet complet de loi. Ce projet fut tout d'abord examiné et revu par la division de l'agriculture et celle de la justice en liaison avec les autres services intéressés, en vue d'obtenir des allègements et des simplifications dans la mesure où le permettait un groupement satisfaisant de questions nombreuses et souvent difficiles. Les présidents des sous-commissions se prononcèrent sur le projet en question et le bureau s'occupa de sa nouvelle rédaction.

Il en résulta le projet (imprimé) du 27 juillet 1948 qui servit de base pour la consultation, prévue d'emblée, des autres milieux économiques. A cet effet, le département de justice et police désigna une nouvelle commission d'experts, mixte, de 37 membres; ces derniers reçurent le projet le 16 septembre 1948, avec un bref commentaire verbal; ils furent invités à examiner ce projet et à se prononcer à son sujet. La commission se divisa en deux sous-commissions; la première, présidée par M. le conseiller national P. Gysler, devait traiter les questions économiques; la seconde, sous la présidence de M. J. Landis, directeur de la division de l'agriculture, avait à s'occuper des problèmes spécifiquement agricoles. Un grand nombre d'exposés détaillés parvinrent des associations. La prise de contact préalable qui eut lieu entre l'union suisse des paysans, l'union suisse des arts et métiers, le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie et l'union centrale des associations patronales suisses fut d'un grand prix pour la sous-commission I. Ces groupements discutèrent ensemble de l'attitude à prendre à l'égard du projet de loi et parvinrent à une entente, sauf sur un point.

Sous la présidence du chef du département de justice et police, la commission prit connaissance des dispositions établies par les deux sous-commissions et s'y rallia pour l'essentiel. Après avoir été revu encore une fois, du point de vue rédactionnel, le projet fut remis à l'autorité. Après délibération, nous le transmettons aux conseils législatifs avec le présent message, comme projet de «loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie».

SYSTÉMATIQUE ET BASE DU PROJET

Comme la future loi tend à instaurer un régime pour l'agriculture dans son ensemble, elle doit la considérer sous les angles fort divers qui entrent en ligne de compte pour une action législative; fait exception le régime de la propriété foncière rurale, avec ce qui lui est directement lié, car il est l'objet de la loi spéciale déjà mentionnée. Le contenu complexe du projet fait apparaître clairement l'ampleur de la tâche du législateur et implique inévitablement un texte d'une certaine longueur. Ramené à 123 articles, le projet est cependant moins volumineux que les avant-projets.

I

Voici quelle est la *systématique du projet de loi* :

Le projet est divisé en huit titres, compris entre un titre préliminaire et des dispositions finales qui ne sont pas classées sous un titre. Dans le titre préliminaire (art. 1^{er} à 4), on trouve quelques règles générales sur le champ d'application de la loi, la prise en considération spéciale des régions de montagne, ainsi que sur les commissions consultatives qui seront appelées à concourir à l'application de la loi. Le titre premier règle tout d'abord la formation professionnelle agricole, eu égard à son importance pour former une paysannerie capable d'un effort productif (chapitre premier, art. 5 à 15), puis les recherches (chapitre II, art. 16 et 17). Le titre deuxième, qui peut être considéré comme le plus important de la loi, contient les dispositions générales de caractère économique. Un premier chapitre (art. 18 à 29) contient les prescriptions applicables en matière de production et de placement, d'importation et d'exportation et de prix; un deuxième (art. 30 à 37), les dispositions régissant les enquêtes et la statistique, ainsi que les expositions agricoles. Dans le titre troisième (4 chapitres) se trouvent les dispositions spéciales pour certaines branches de la production, à savoir pour la production végétale (art. 38 et 39), la viticulture (art. 40 à 44), l'élevage du bétail (art. 45 à 56) et l'industrie laitière (art. 57). Le titre quatrième présente, lui aussi, un caractère particulier; il traite, dans deux chapitres, de la protection des plantes (art. 58 à 67) et des matières auxiliaires de l'agriculture (art. 68 à 74). Viennent ensuite, au titre cinquième (art. 75 à 95), les améliorations foncières, au titre sixième, le louage de services dans l'agriculture avec le contrat de travail (art. 96 et 97) et l'assurance contre les accidents (art. 98 à 101), au titre septième, les dispositions générales sur les contributions fédérales mentionnées spécialement dans plusieurs articles du projet (art. 102 à 105), enfin, au titre huitième, la protection juridique et les dispositions pénales (art. 106 à 114). Les dispositions d'exécution et les dispositions finales (art. 115 à 123) règlent, selon l'usage, la compétence, les modalités de l'exécution de la loi, la modi-

fication ou l'abrogation de l'ancien droit, ainsi que l'entrée en vigueur de la loi.

II

Il est nécessaire d'examiner spécialement la question des *bases constitutionnelles du projet de loi*. Le préambule cite les articles 23*bis*, 31*bis*, 32, 32*bis*, 34*ter*, 64 et 64*bis* de la constitution. Nous avons déjà relevé que les dispositions de caractère économique de la loi se fondent sur les nouveaux articles économiques, plus exactement sur les articles 31*bis*, 32 et 34*ter*. Le préambule invoque en outre l'article 23*bis* sur la garantie de l'approvisionnement du pays en blé et l'article 32*bis*, qui n'a pas été englobé dans la revision des articles économiques. Les articles 64 et 64*bis* servent de fondement aux dispositions de droit civil et pénal.

La constitution, à vrai dire, contient encore d'autres dispositions intéressant directement l'agriculture. Nous pensons à l'article 29, chiffre 1, lettres *a* et *b*, qui indique les principes applicables à la perception des péages, à l'article 69 sur la lutte contre les épizooties et à l'article 69*bis*, qui autorise la Confédération à légiférer sur le commerce des denrées alimentaires, en tant qu'elles peuvent mettre en danger la santé ou la vie. Ces articles ne sont cependant pas cités dans le préambule du projet de loi, car aucune de ses dispositions ne se fonde directement sur l'un d'entre eux.

Avant l'adoption des articles économiques révisés, la Confédération n'était pas compétente pour donner un régime légal à l'agriculture comme telle; le Conseil fédéral l'a constaté à plusieurs reprises (voir FF 1884, I 24; 1929, I, 229; 1937, II, 855; 1944, 159). Lesdits articles, en particulier l'article 31*bis*, ont modifié cet état de choses. Selon le 3^e alinéa de cet article, la Confédération a désormais le droit d'édicter des dispositions:

- a. Pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;
- b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale.

Cette compétence est très étendue et permet de prendre, par le moyen de la législation fédérale, les mesures dont l'agriculture suisse a besoin pour garantir son existence. En fait, les dispositions des titres deuxième, troisième et quatrième du projet se fondent surtout sur l'article 31*bis*, 3^e alinéa, lettre *b*. En faisant usage de cette compétence, le législateur doit cependant rester dans les limites prévues par la constitution. Selon son premier alinéa, l'article 31*bis* a pour but d'augmenter le bien-être général et de procurer la sécurité économique des citoyens; le deuxième alinéa

impose au législateur l'obligation de sauvegarder les intérêts généraux de l'économie nationale en prenant des mesures en faveur de certaines branches économiques; ces mesures ne doivent donc pas être prises exclusivement en faveur d'un groupement économique et au détriment des autres. Nous nous sommes soigneusement appliqués, en établissant les différentes prescriptions du projet, à respecter cette exigence.

Une question spéciale est celle du rapport entre les mesures requises pour l'agriculture et le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Bien qu'on ait souvent porté atteinte à ce principe, il conserve toujours son importance fondamentale et figure pour cette raison, en tête des articles économiques (art. 31, 1^{er} al.). Aux termes de l'article 31*bis*, 2^e alinéa, la Confédération, si elle prend des mesures en faveur de certaines branches économiques, doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Or, il n'est pas certain que ce principe s'applique à l'agriculture, que celle-ci doive être considérée comme une industrie pour l'application de ce principe. Tandis que Fleiner, dans son *Bundesstaatsrecht* (p. 377, note 1) le nie catégoriquement, Giacometti, dans la nouvelle édition de cet ouvrage (p. 282) émet une opinion différente; Burckhardt, lui aussi, dans son commentaire de la constitution fédérale (3^e édition, p. 233), déclare que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'applique à l'agriculture. Cette thèse met l'accent sur la recherche du gain, qui, avec le souci du ravitaillement, est incontestablement liée à l'exercice de la profession d'agriculteur. Mais elle ne tient peut-être pas suffisamment compte du caractère spécifique de l'activité du paysan: l'exploitation du sol. Nous nous demandons si la production agricole peut être assimilée au commerce et à l'industrie proprement dite quant à la protection contre des interventions de l'Etat. La question a perdu de son importance puisque l'article 31*bis* permet maintenant expressément de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie quand il s'agit de mesures à prendre en vertu du 3^e alinéa, et que l'intérêt général le justifie. Pour le législateur fédéral, la situation est aujourd'hui la suivante: En édictant des prescriptions pour l'agriculture, il doit respecter dans toute la mesure possible le principe précité; mais il peut y déroger, en tant que le but visé — conserver une forte population paysanne et assurer la productivité de l'agriculture — ne peut être atteint autrement et que, ce faisant, il ne porte pas atteinte à l'intérêt général.

L'article 31*bis* de la constitution, dans ses alinéas 4 et 5, fait encore deux autres réserves quant aux dispositions à édicter en faveur de l'agriculture: Elles ne doivent être arrêtées que si l'agriculture a pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elle; en outre, le développement des groupements fondés sur l'entraide devra être sauvegardé. A notre avis, le projet satisfait à ces exigences; notons qu'il permet aux nombreuses coopératives agricoles, qui ont pris une si grande importance au cours des

temps et qui sont devenues aujourd'hui indispensables de continuer à remplir leur tâche.

Les articles 23*bis* et 32*bis* de la constitution ont trouvé leur application surtout dans la loi sur le ravitaillement du pays en blé et dans celle sur l'alcool. Les dispositions légales sur le blé et la meunerie, d'une part, sur les boissons distillées, d'autre part, ne se laissent cependant pas complètement séparer des mesures de caractère économique d'une loi générale sur l'agriculture. C'est pourquoi ces articles spéciaux de la constitution doivent aussi servir de base à la présente loi (v. à ce sujet ch. III ci-dessous).

Les contributions fédérales que prévoient nombre d'articles du projet et pour lesquelles des règles générales ont été établies dans le titre septième ont leur base constitutionnelle dans l'article 31*bis*. Ces contributions représentent en effet des mesures destinées à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture. Si, par conséquent, on a reproché à la loi de 1893 sur l'agriculture, qui a le caractère marqué d'une loi de subvention, de ne pas avoir de base constitutionnelle, ce reproche est fondé, strictement parlant, car la Confédération doit utiliser ses ressources seulement pour les tâches que lui attribue la constitution; à l'avenir, un tel reproche ne pourra plus être fait.

L'article 34*ter* de la constitution se rapporte à un domaine spécial englobé dans une vaste réglementation de l'économie. Il contient des dispositions de caractère social; celles qui intéressent notre projet concernent la protection des employés ou ouvriers, ainsi que leurs rapports avec les employeurs (1^{er} al., lettres *a* et *b*). En tant qu'elles ne sont pas purement de droit civil, les dispositions du titre sixième du projet sur le louage de services se fondent sur cet article constitutionnel. La lettre *g* dudit article autorise la Confédération à légiférer sur la formation professionnelle, notamment dans le secteur de l'agriculture et du service de maison; c'est cette disposition, mais aussi l'article 31*bis*, 3^e alinéa, lettres *a* et *b*, qui servent de base au titre premier du projet, qui règle la formation professionnelle agricole; les prescriptions en question visent en effet à former une paysannerie capable.

Restent les articles 64 et 64*bis* de la constitution. Sur le premier se fondent des dispositions du projet qui établissent de nouvelles règles de droit civil ou modifient des règles existantes; il s'agit du titre cinquième (améliorations foncières), du titre sixième (louage de services) et de l'article 120 des dispositions finales. Les dispositions pénales du titre huitième ont leur base dans l'article 64*bis*.

III

Les considérations émises au sujet des bases constitutionnelles du projet permettent, jusqu'à un certain point, de se rendre compte de la place qu'occupe le projet de loi dans l'ensemble de la législation fédérale existante. Eu égard à sa nature juridique, le projet établit surtout des dis-

positions de droit public, tout en empiétant, dans certains chapitres, sur le droit civil. Quant à ses effets sur le droit existant, il se borne, à l'article 122, à reprendre la formule usuelle suivant laquelle les dispositions contraires sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, en n'indiquant nommément que la loi de 1893 sur l'agriculture. En ce qui concerne les rapports du projet avec quelques autres lois fédérales, il convient de donner les précisions suivantes.

La loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé, avec son ordonnance d'exécution du 4 juillet 1933 (RO 49, 443 et 459), complètent dans une large mesure la future loi sur l'agriculture. En vertu de la loi du 7 juillet 1932, qui reste en vigueur mais dont la revision est amorcée, la Confédération prend en charge, à des prix équitables, le blé des producteurs indigènes, sous réserve de leurs propres besoins; en outre, elle verse des primes de mouture et des subsides pour le transport des semences. Ces mesures d'encouragement de la culture du blé conservent leur importance à côté des dispositions du projet sur le maintien et l'encouragement de la culture des champs, les primes de culture et le ravitaillement direct des agriculteurs (art. 18, 19 et 21); elles concourent au but visé par le projet.

Il en est de même de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932 et de sa modification entrée en vigueur le 1^{er} mars 1950 (RO 48, 437; 1950, 72). Lors de cette revision, on s'était demandé si l'utilisation des pommes de terre et des fruits devait être réglée dans la loi spéciale ou si, puisqu'elle intéresse à un haut degré l'agriculture, il convenait de la régler dans la nouvelle législation agricole. Dans notre message concernant la revision de la loi sur l'alcool, nous avons exposé les raisons qui militent pour la réunion des mesures concernant l'utilisation des pommes de terre et des fruits et de celles qui se rapportent au régime de l'alcool, ainsi que pour l'exécution de ces mesures par la même administration (FF 1949, I, 681). Nous relevions (p. 704), l'importance considérable que revêtent pour le maintien d'une forte population paysanne et la productivité de l'agriculture les innovations proposées pour la loi sur l'alcool. A côté de la loi sur l'agriculture, il faudra, par conséquent, continuer d'observer les dispositions de la loi sur l'alcool révisée. Il n'y a lieu de mentionner ici que les articles 24 à 24^{quater} de cette loi, qui concernent l'utilisation des matières premières autrement que par la distillation.

Nous ne croyons pas devoir insister sur le fait que la législation douanière, elle aussi, présente un très grand intérêt pour l'agriculture: elle continuera à déployer tous ses effets à côté de la loi sur l'agriculture. Les prescriptions de notre projet en matière d'importations, d'exportations et de transit (art. 22, 23 et 62) se fondent sur les articles économiques et non pas sur les articles douaniers de la constitution; c'est pourquoi ces derniers ne sont pas cités dans le préambule.

Nous avons déjà rappelé précédemment (dans la première partie, sous ch. II) la loi du 1^{er} avril 1938 tendant à *assurer l'approvisionnement du pays* en marchandises indispensables (RO 54, 309) complétée par la loi du 29 septembre 1949 (RO 1949, 1911). L'article 4 autorise le Conseil fédéral à ordonner, en ce qui concerne les produits de l'agriculture ou de la sylviculture, l'extension de la production ou de l'exploitation, au titre de « mesure à prendre en période troublée »; la Confédération prendra à sa charge une part équitable des désavantages matériels en résultant. Cette disposition peut, jusqu'à un certain point, être considérée comme un premier pas vers les obligations plus étendues en matière de cultures que prévoit l'article 18, 2^e alinéa, de notre projet, de sorte que les deux lois se complètent dans ce sens.

Dans son titre premier, notre projet règle la formation professionnelle agricole. On peut se demander, par conséquent, quelles sont ses relations avec la *loi sur la formation professionnelle* du 26 juin 1930 (RO 48, 809). Les considérations émises dans notre message au sujet du titre premier renseignent sur ce point.

Nous n'avons ainsi mentionné que les secteurs de la législation qui touchent de très près à l'agriculture ou qui exercent même une influence directe sur elle. Il existe encore des points de contact avec d'autres parties de la législation, par exemple avec la police des denrées alimentaires, la police des endiguements et la législation sur les forêts. Signalons enfin certains compléments apportés au droit civil (code civil et code des obligations).

L'exposé qui précède fait ressortir que la loi prévue constituera une réglementation étendue mais non point complète de l'agriculture, cette branche étant liée d'une manière extrêmement complexe au reste de l'économie du pays. Nombre d'autres actes législatifs des autorités fédérales subsisteront à côté de la loi sur l'agriculture et devront être observés.

TROISIÈME PARTIE

COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS DU PROJET

Intitulé de la loi et titre préliminaire

L'*intitulé proposé pour la loi*, comme déjà l'article 31bis, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, donne une double définition du but visé par cette législation: améliorer l'agriculture et maintenir la paysannerie. L'agriculture, élément purement objectif, et la paysannerie, élément d'un caractère plus subjectif, dépendent l'une de l'autre et se complètent mutuellement; sans une paysannerie forte, il est impossible de concevoir une agriculture capable de remplir la tâche importante qui lui incombe; de

même, la paysannerie, cette partie de la population occupée dans l'agriculture, prospérera à mesure que s'accroîtront les garanties d'existence de cette branche de l'économie. Le titre du projet ne paraît pas trop long; cependant, nous avons indiqué entre parenthèses une désignation abrégée « loi sur l'agriculture », dans l'idée qu'elle sera d'un usage plus aisé.

Outre l'énumération des articles constitutionnels sur lesquels se fonde la loi et la référence usuelle au message, le *préambule* contient une brève indication de l'intention du législateur. Elle répond à ce qu'expriment l'article 31*bis* de la constitution et le titre de la loi. La formule choisie relève spécialement qu'assurer la production agricole, c'est faciliter l'approvisionnement du pays et qu'il sera tenu compte des intérêts de l'économie nationale. Les avant-projets exprimaient cette idée avec plus de détails, dans le texte même de la loi (article premier). Or, comme on l'a déjà fait observer avec raison dans la commission d'experts, il ne s'agit pas là d'une disposition légale ayant des effets concrets. C'est l'indication d'un but, d'un programme législatif. C'est pourquoi, sans renoncer tout à fait à cette disposition, nous l'avons placée dans le préambule, ce qui répond mieux à sa portée.

Quant au *texte législatif* lui-même, il est introduit par un *titre préliminaire*, qui groupe un petit nombre de dispositions et, contrairement aux autres titres de la loi, n'est pas muni d'un numéro d'ordre. Il est exceptionnel de trouver ainsi, dans la législation fédérale, un titre préliminaire au début d'un acte législatif. L'exception cependant se justifie, étant donné que le titre préliminaire réunit les dispositions valables pour l'ensemble de la loi et dont l'importance, par conséquent, dépasse celle des prescriptions contenues dans les titres suivants. Comme on sait, le code civil suisse, lui aussi, débute, pour la même raison, par un titre préliminaire spécial.

Le projet indique tout d'abord le *champ d'application de la loi*, à l'article premier. Conformément au titre et au préambule, la réglementation légale vise l'agriculture et la paysannerie. Mais il n'est pas facile de déterminer le sens exact de ces notions et tout ce qui fait partie de l'agriculture. Dès le début des délibérations, les avis furent divisés sur la question de savoir si et de quelle manière il convenait de définir la notion de l'agriculture. Le législateur dispose de différentes méthodes: Il peut renoncer à définir l'agriculture et en laisser le soin à la pratique. Il peut essayer, par une formule générale, de préciser cette notion; il a enfin la possibilité d'énumérer les différentes catégories d'activité économique qu'il fait entrer dans la notion d'agriculture. Du point de vue de la sécurité juridique, c'est à cette dernière méthode qu'il faudrait donner la préférence, tout au moins si l'énumération devait être considérée comme complète et exclure ainsi toute activité non mentionnée. Déjà dans la première commission d'experts est apparue cependant la difficulté de faire figurer dans la loi elle-même une énumération complète.

Il convient de partir de la notion d'exploitation du sol, celle-ci étant considérée comme le principe de l'activité agricole. Cette exploitation englobe la culture des champs avec toutes les plantes agricoles utiles usuellement cultivées dans les champs (céréales, plantes sarclées, plantes oléagineuses et textiles, maïs, tabac), ainsi que les cultures herbagères, l'arboriculture fruitière, la viticulture, la culture maraîchère et la culture des baies. A cela s'ajoutent l'élevage du bétail, l'aviculture, l'apiculture, la cuniculture et la pisciculture. Comme l'agriculteur ne cultive pas seulement en vue de son propre ravitaillement, mais vend la majeure partie de ses produits, l'idée de commerce vient se greffer sur l'idée d'exploitation du sol. Si l'activité commerciale ne s'étend qu'aux produits de son entreprise, elle fait partie de l'agriculture; il en est autrement s'il s'agit de la revente de produits achetés. Ainsi, par exemple, l'horticulture pratiquée à titre commercial n'est pas une branche de l'agriculture, contrairement à la culture maraîchère (voir à ce sujet l'art. 1^{er} de l'ordonnance du 16 novembre 1945 sur le désendettement de domaines agricoles, RO 62, 67). Si la sylviculture proprement dite n'est pas non plus une branche de l'agriculture, il en va autrement d'une exploitation forestière attachée à une entreprise agricole et servant à cette entreprise (voir art. 1^{er}, 2^e al. LF du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles, RO 62, 29). La transformation d'une manière industrielle ou d'une autre manière indépendante de produits agricoles se rattache à l'artisanat ou à l'industrie. Il faut s'inspirer de principes analogues en ce qui concerne l'industrie laitière; cette dernière fait partie en soi de l'agriculture, avec la livraison et la distribution du lait, sa transformation en beurre ou en fromage dans l'entreprise ou dans des fromageries; mais il en est autrement, par exemple, de la fabrication de lait en poudre, de lait condensé et de fromages en boîtes. Ces exemples, qui n'englobent pas tous les cas pouvant se présenter, doivent servir uniquement à faire ressortir les critères qui seront surtout déterminants; ils permettent aussi de constater qu'il y a des cas-limites dans de nombreux secteurs.

Certaines lois fédérales ou leurs ordonnances d'exécution donnent déjà de courtes définitions de l'agriculture; à vrai dire, il s'agit toujours d'actes législatifs prévoyant expressément qu'ils ne s'appliquent pas à l'agriculture. La définition la plus complète de ce genre se trouve dans l'ordonnance d'exécution du 15 juin 1923 de la loi fédérale du 31 mars 1922 sur l'emploi des jeunes gens et des femmes dans les arts et métiers (RO 39, 244). Selon l'article 4 de cette ordonnance, font partie de l'agriculture:

1. La sylviculture, l'horticulture, l'extraction de la tourbe, la pisciculture et la pêche, ainsi que les différentes branches de l'agriculture telles que l'élevage et l'engraissement du bétail, l'élevage des animaux de basse-cour, l'apiculture, la culture fruitière, la viticulture, la culture maraîchère, la culture des baies, des betteraves à sucre et du tabac;

2. Les fromageries et les moulins banaux, ainsi que les établissements dépendant d'une exploitation agricole, tels que les laiteries, les presses à fruits et à raisin, les distilleries, les installations pour le séchage des fruits et des légumes;
3. Les exploitations agricoles, y compris celles qui sont énumérées sous chiffres 1 et 2 ci-dessus, qui dépendent d'un établissement soumis à la loi.

Cette énumération ne doit servir qu'à donner un aperçu d'une méthode possible, sans être cependant déterminante pour notre projet de loi; en effet, il faut considérer la nomenclature en question sous l'angle spécial du but visé par cette loi.

En ce qui concerne le projet qui nous occupe, les délibérations de la première commission d'experts ont abouti au choix d'une formule combinée (ancien art. 2). La loi devait s'appliquer, selon cette formule, à toutes les branches de l'agriculture, notamment à la culture, à titre lucratif, des plantes agricoles, à l'arboriculture fruitière, à la viticulture et à la culture maraîchère, à la garde et à l'élevage du bétail, à l'aviculture, à l'apiculture, à l'exercice de la pêche à titre professionnel et à la pisciculture, ainsi qu'à l'économie laitière. Ces branches de l'agriculture ne devaient cependant pas être énumérées d'une manière limitative, n'étant indiquées qu'à titre d'exemples principaux, comme le précisait le mot « notamment »; cette énumération n'aurait pas permis une délimitation exacte du champ d'application de la loi.

Dans la commission mixte d'experts, cette formule a été critiquée parce qu'incomplète et ne donnant pas satisfaction. Influencée par la difficulté de trouver une définition qui s'impose une fois pour toutes, la commission s'est surtout demandé s'il ne valait pas mieux renoncer à en donner une. Cette opinion finit par prévaloir. C'est pourquoi l'article premier se borne à déclarer que la loi s'applique « à l'agriculture ». Il ajoute, à vrai dire, comme nouvel élément, qu'elle est applicable à d'autres branches de l'économie dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions (c. à. d. celles de la loi). Une entreprise non agricole, notamment une entreprise artisanale ou industrielle, si elle a en même temps une activité agricole, est par conséquent aussi soumise, dans cette mesure, à la présente loi.

Cette solution a obligé de prévoir, dans un second alinéa, que le Conseil fédéral peut arrêter, par voie d'ordonnance, les dispositions nécessaires pour déterminer d'une manière plus précise le champ d'application de la loi. Il est clair qu'une telle attribution de compétence est possible; si le législateur renonce à indiquer dans la loi elle-même les éléments constitutifs de la notion de l'agriculture, ces éléments doivent cependant être fixés d'une manière obligatoire. Cette méthode offre aussi l'avantage de tenir compte d'une évolution future et de permettre de décider, en temps voulu, si des formes nouvelles d'entreprises sont soumises à la loi.

L'article 2 énonce le principe que, pour les *régions de montagne*, les conditions difficiles de production et de vie seront prises particulièrement en considération dans l'application de la loi. On rencontre des dispositions analogues dans d'autres parties de la législation fédérale; elles ont leur justification dans les difficultés spéciales, bien connues, auxquelles les populations montagnardes de notre pays doivent faire face. Déjà l'union suisse des paysans, dans son importante requête de 1942, émettait un vœu dans ce sens; le groupement suisse des paysans de montagne appuya ce vœu et l'étaya ultérieurement par des indications plus précises sur la situation.

La première commission d'experts chargea une sous-commission spéciale (H) d'étudier la question des paysans de la montagne et celle du travail à domicile; la sous-commission traita ces questions en liaison avec les autres sous-commissions. Après avoir inséré des dispositions dans différentes parties de la loi, on en arriva finalement à introduire dans le titre préliminaire une règle générale qui s'applique à toute la loi; il convient de se rapporter en outre aux articles 19, 39, 55, 57, 3^e alinéa, 94, 103, 2^e alinéa, et 121.

Pour l'application de l'article 2, entrent notamment en ligne de compte comme mesures financières: les suppléments aux contributions, les primes de culture plus élevées pour les céréales fourragères, les primes de transport pour le bétail de rente et d'élevage provenant de contrées de montagne écartées, l'amélioration de l'aide accordée aux fédérations d'élevage dans les régions de montagne et, en cas d'encouragement de l'exportation du bétail, la priorité accordée à ces régions.

On prévoit ici aussi une ordonnance du Conseil fédéral qui déterminera les régions de montagne.

Le titre préliminaire ne contient que deux autres dispositions; elles ont trait à l'organisation. Conformément à la possibilité déjà prévue à l'article 32, 3^e alinéa, de la constitution, les milieux de l'économie ont dans une certaine mesure le droit de dire leur mot lorsqu'il s'agit de l'exécution de la loi. C'est ainsi que l'article 3 prévoit l'institution d'une *commission permanente de l'agriculture* à laquelle les ordonnances et d'autres mesures d'exécution de portée générale seront soumises avant d'être adoptées. Cette commission aura donc pour tâche de donner des avis. Elle doit se composer de 15 membres au plus. Les grandes associations nationales, groupant les principales branches de l'activité économique, y seront représentées. Les avis de la commission doivent donner aux autorités une idée aussi juste que possible des opinions qui règnent dans les milieux économiques du pays en ce qui concerne des questions déterminées. C'est dans ce sens qu'a été prévue la composition de la commission, et non pas comme une simple représentation d'intérêts. Notons que les consommateurs doivent être représentés dans la commission. De même, il est souhaitable que la science

y ait la place qui lui est due. Sans aucun doute, la commission sera appelée à remplir une mission importante, puisqu'il s'agira de maintenir le contact entre les autorités responsables de l'exécution de la loi et les milieux de l'économie.

La même idée sera réalisée encore d'une autre manière par l'article 4, qui prévoit que des *commissions de spécialistes* seront instituées selon les besoins pour conseiller les autorités dans des questions spéciales et qu'elles se composeront de représentants des milieux intéressés. Leur nombre n'est pas fixé; l'application de la loi montrera combien de commissions sont nécessaires. D'emblée, la loi indique comme mesures spécialement importantes à soumettre à ces commissions la réglementation des importations, ainsi que la fixation de prix indicatifs (art. 22 et 29). Les propositions faites par les commissions donneront aux autorités, sans les lier, des renseignements précieux sur l'opinion des gens de la branche dans certaines questions relatives à l'application de la loi.

TITRE PREMIER

Formation professionnelle et recherches agricoles

Chapitre premier

Formation professionnelle

(art. 5 à 15)

I

« Pour que la situation de notre agriculture soit favorable, il est indispensable que la majorité des agriculteurs, c'est-à-dire la masse de la population rurale, soit préparée au progrès et puisse s'y adapter ». C'est ce qu'écrivait la société des agriculteurs suisses, en 1883, dans le rapport (concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération) qu'elle adressa au département appelé alors « département du commerce et de l'agriculture ». Par suite du développement rapide des moyens de transport et de la mise en valeur des régions productrices d'outre-mer, notre paysannerie subissait, à cette époque, les effets d'une grave dépression économique. On reconnaissait toujours davantage que le paysan ne pouvait plus se contenter de la routine manuelle héritée des ancêtres, mais qu'il avait besoin, pour surmonter les difficultés, d'une solide formation professionnelle. Les conditions de production et de placement ayant changé, on se rendait compte que la main robuste et laborieuse du paysan avait besoin d'être dirigée judicieusement par un esprit clair et meublé de solides connaissances professionnelles.

En vertu de l'arrêté fédéral du 27 juin 1884 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, des subventions furent versées, déjà

à cette époque, pour les essais et recherches agricoles. Les écoles d'agriculture, qui avaient dû auparavant lutter contre de grandes difficultés, prirent dès lors un bel essor.

Complétant les dispositions de l'arrêté fédéral de 1884, la loi du 22 décembre 1893 sur l'amélioration de l'agriculture par la Confédération permit non seulement de soutenir financièrement les écoles professionnelles, mais encore de créer des établissements d'essais et de recherches.

Sur les 36 écoles créées avant l'entrée en vigueur de la loi de 1893, 23 ont disparu, probablement faute de moyens financiers et d'un recrutement suffisants. Les 13 instituts créés avant 1894 et existant encore aujourd'hui, sont les suivants: Strickhof-Zurich (1853); Rütli-Berne (école d'agriculture 1860, école de fromagerie 1887); Lausanne (1870), transférée plus tard à Morges; division agronomique de l'école polytechnique fédérale Zurich (1871); Sursee-Lucerne (1885); Cernier-Neuchâtel (1885); Brougg-Argovie (1887); Châtelaine-Genève (1887); Pérolles-Fribourg (école de laiterie 1890, école d'agriculture 1891), transférées plus tard à Grange-neuve; Moudon-Vaud (1889); Ecône-Valais (1892), supprimée dès l'ouverture de Châteauneuf-Sion.

Les bienfaits de la loi de 1893 sont indéniables. A l'exception d'une seule, toutes les écoles d'agriculture créées après l'entrée en vigueur des dispositions légales et auxquelles la Confédération a dû accorder un appui financier substantiel existent encore aujourd'hui. Notre pays possède actuellement 50 écoles d'agriculture et écoles spéciales, annexes incluses.

En raison de sa situation financière, la Confédération s'est vue contrainte de réduire à plusieurs reprises ses subsides en faveur de l'enseignement agricole. Voici l'évolution du taux des subventions fédérales:

1893—1932	50 %	} taux moyens
1933	45 %	
1934	42,5 %	
1935—1936	40 %	
1937—1940	38 %	
1941—1946	36,5 %	
1947—1950	35 %	

Malgré la réduction du taux, les subsides ont augmenté considérablement, du fait de la fréquentation et de la création de nouvelles écoles. Ils ont passé de 138 785 francs en 1894 à 1 557 000 francs en 1949.

Le tableau ci-après renseigne sur la fréquentation des écoles d'agriculture :

Nombre d'élèves en	1900	1910	1920	1930	1940	1949
Ecoles annuelles	124	178	222	219	181	213
Ecoles d'hiver	406	874	1 713	1 705	2 043	2 788
Ecoles spéciales	76	44	36	106	179	204
Ecoles de laiterie	55	96	99	123	102	136
	661	1 192	2 070	2 153	2 505	3 341

Parallèlement aux écoles d'agriculture, mais beaucoup plus tard, 19 écoles ménagères rurales ont été créées dans 13 cantons. La fréquentation de ces établissements a été la suivante :

	1910	1920	1930	1940	1948
Elèves	46	179	560	608	649

La loi de 1893 a également contribué au développement des cours postsecondaires agricoles et de la formation spéciale des fromagers. Ces cours sont organisés actuellement dans 15 cantons. La fréquentation fut la suivante :

	1920	1930	1940	1948	
Cours postsecondaires agricoles	170	7 852	9 150	14 929	élèves
Classes pour fromagers	—	—	403	692	»

Bien que la loi de 1893/1929 ait le caractère d'une loi de subvention, on doit constater, après bientôt 60 années d'existence, un remarquable développement de l'enseignement agricole et laitier. Les bases légales actuelles ne suffisent cependant plus aux exigences modernes. Il convient d'accroître les possibilités d'acquérir une solide instruction technique, comme c'est déjà le cas dans les autres professions. Sans attendre la mise sur pied de bases légales, la société suisse d'agriculture, depuis 1931, et plus tard la fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande, ont organisé l'apprentissage agricole, puis les examens paysans (1943) et plus récemment encore (1945) les examens de maîtrise.

Lors de la préparation de la loi fédérale du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle, l'agriculture avait demandé expressément à ne pas être soumise aux dispositions de cette loi. Depuis lors, les idées ont changé. Le développement de la formation professionnelle a maintenant des partisans dans les milieux agricoles.

Les *stations fédérales* ne doivent pas être assimilées à des centres de formation professionnelle proprement dits. Leur activité dans le domaine de la science et de la recherche n'a cependant pas manqué d'influencer cette

formation. L'agriculteur leur doit en effet une multitude de connaissances et de renseignements dont il profite directement ou indirectement.

La création des stations de recherches agricoles est due à l'initiative privée ou à celle des cantons. La Confédération a repris plus tard les établissements existants, les a développés et complétés lorsque c'était nécessaire.

L'office de contrôle de semences de Zurich, fondé en 1875, fut repris par la Confédération en 1878 et transformé en une station de contrôle de semences; la même année fut ouverte une station suisse de chimie agricole. Les deux stations furent réunies en 1914 en un établissement fédéral d'essais agricoles à Oerlikon. Les établissements d'essais du Liebefeld-Berne (1901) ont pour origine la station cantonale de chimie, fondée déjà en 1865 à l'école d'agriculture de Rütli-Zollikofen. La Confédération reprit l'établissement cantonal de chimie agricole en 1897; en 1898, ce fut le tour de la station de contrôle de semences de Lausanne et, en 1902, de la station intercantonale d'essais pour la viticulture, l'arboriculture et l'horticulture de Wädenswil. En 1886 avait été créée à Lausanne une station viticole cantonale; elle cessa son activité en 1920, lors de l'ouverture de la nouvelle station fédérale d'essais viticoles et arboricoles.

II

Considérant l'importance capitale de la formation professionnelle, l'association suisse des professeurs d'agriculture et des ingénieurs agronomes étudia de manière approfondie les dispositions qui, dans le projet de loi, règlent cette matière. Avant d'être remises à la commission d'experts, ses propositions furent soumises aux organisations professionnelles agricoles, ainsi qu'aux cantons. Tous les milieux consultés ont exprimé le vœu que l'enseignement agricole fût aussi complet que possible et comprît aussi bien la pratique des travaux de la ferme que les problèmes techniques et scientifiques qui se posent chaque jour à la campagne.

L'ancienne société économique de Berne avait tenté, déjà au XVIII^e siècle, d'améliorer la formation professionnelle en instituant une sorte de cours agricole postsecondaire. Cette idée fut reprise plus tard, mais ne put être réalisée en raison des cours complémentaires institués en vue de l'examen fédéral des recrues. Après la première guerre mondiale, les cours complémentaires furent transformés dans différents cantons en cours postsecondaires agricoles. Ce fut en particulier le cas dans le canton de Berne, sous l'impulsion de l'inspecteur scolaire Bürki. Ces cours furent le point de départ des mesures prises pour développer graduellement l'enseignement agricole et qui doivent être consacrées aujourd'hui par la loi. Les possibilités d'instruction actuellement ouvertes sont les suivantes:

Apprentissage agricole avec examen de fin d'apprentissage, cours préparatoires et examens professionnels, maîtrise agricole, cours post-

scolaires agricoles et écoles moyennes d'agriculture, formation des ingénieurs-agronomes à l'école polytechnique fédérale.

Le développement systématique de ces formes d'enseignement doit permettre, comme ce fut le cas dans les autres branches économiques, d'améliorer les connaissances techniques de l'agriculture et de conserver à la paysannerie un nombre suffisant de jeunes gens capables. En englobant l'apprentissage agricole, les examens professionnels et de maîtrise, la législation agraire se rapproche ainsi dans une large mesure de la loi du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle (RO 48, 809).

III

L'apprentissage agricole (art. 5) a pour but de faire du jeune agriculteur un homme professionnellement et moralement bien préparé. Le patron ne doit pas seulement instruire l'apprenti dans la pratique du métier d'agriculteur. Il doit aussi lui former le caractère et lui inculquer la mentalité et le genre de vie du paysan. L'apprentissage agricole a été institué en 1931 déjà. Il s'est depuis lors développé graduellement. Il est réservé aux jeunes gens libérés des écoles, âgés de 15 à 18 ans, et dure au moins deux ans. Les fils d'agriculteurs peuvent travailler un an dans le domaine paternel, mais doivent accomplir au moins un an de stage dans une autre exploitation reconnue. Les cours postsecondaires constituent le complément nécessaire de l'apprentissage agricole (art. 6). L'organisation en incombe aux cantons, mais la Confédération prête son aide à certaines conditions. Les cours sont, en règle générale, confiés à un ingénieur agronome qui, en qualité de maître itinérant, peut enseigner dans plusieurs écoles. Les branches de caractère général sont enseignées par les instituteurs des écoles populaires de l'endroit. Les cours postsecondaires agricoles dispensent aussi aux jeunes gens, qui, pour une raison ou pour une autre ne peuvent pas suivre l'école moyenne d'agriculture après avoir été libérés des écoles, les notions les plus importantes sans lesquelles on ne saurait exercer avec succès la profession paysanne.

L'article 7 traite des écoles cantonales d'agriculture proprement dites. Constitue une nouveauté la possibilité d'accorder l'appui de la Confédération aux écoles créées par les organisations agricoles ou d'utilité publique, comme, par exemple, l'école d'aviiculture de Zollikofen ou les écoles d'œnologie de Lausanne et de Wädenswil. Ces institutions répondent à un réel besoin. Mais comme il s'agit d'écoles spéciales dont une ou deux suffisent pour l'ensemble de la Suisse, il convient qu'elles soient organisées sur le plan intercantonal ou par les organisations professionnelles. Ces écoles sont suivies par ceux qui doivent se spécialiser dans une branche particulière ou annexe de l'agriculture.

L'allocation des subventions fédérales est subordonnée à des conditions précises. Afin d'assurer une certaine uniformité dans l'enseignement

et un niveau approprié, les programmes d'étude doivent satisfaire aux exigences minimums que formulera le Conseil fédéral. Pour l'enseignement théorique, on exigera généralement le diplôme de la division agronomique de l'école polytechnique fédérale. Une plus grande attention sera vouée aux capacités pédagogiques des candidats à l'enseignement.

L'article 8 définit dans ses grandes lignes le but des écoles professionnelles. Elles doivent préparer le jeune agriculteur à exercer le métier de paysan par ses propres moyens et l'éduquer pour en faire un homme capable, à l'esprit ouvert. Les anciens élèves des écoles d'agriculture sont appelés à faire œuvre de pionnier dans la vie pratique; ils doivent servir d'exemple par la conduite rationnelle et progressiste de leur exploitation et rendre de grands services dans leur commune et dans la vie publique. Plus les « anciens » feront honneur à leur profession, plus les écoles d'agriculture seront estimées et consultées.

L'agriculture ne peut assurer son existence par ses propres moyens, c'est-à-dire par une exploitation rationnelle, que si le paysan a de grandes capacités techniques. L'effort personnel du paysan ne se limite cependant pas à la formation professionnelle. Il doit encore se manifester dans une stricte discipline en matière de production.

Les écoles d'agriculture peuvent en outre contribuer grandement à sauvegarder la vie rurale, encourager la fidélité à la terre. Mentionnons également la connaissance des traditions paysannes.

Dans le dessein d'encourager le perfectionnement pratique de la jeunesse paysanne, la société suisse d'agriculture avait soumis à l'appréciation des sections cantonales, pendant l'hiver 1942/43, des directives pour l'organisation de l'examen professionnel agricole. Cette initiative eut du succès. Quelques cantons organisèrent déjà pendant l'été 1943 des cours préparatoires et des examens. On estime que l'examen professionnel, comparable à l'examen de compagnonnage dans l'artisanat, constitue un moyen efficace de développer l'amour du métier et les capacités techniques. Aujourd'hui, des examens professionnels agricoles sont organisés dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie et Thurgovie.

Le projet de loi mentionne cette institution (art. 9 et 10) et règle l'appui à lui donner par la Confédération. Le Conseil fédéral fixera les normes générales concernant l'admission aux examens et l'organisation de ces derniers. Il fixera aussi les conditions que doivent remplir les candidats et celles qui sont exigées pour l'obtention du certificat de capacité. De cette façon, chaque canton — sous réserve de quelques directives générales — pourra organiser l'examen professionnel selon ses besoins particuliers.

En vertu de l'article 11, l'examen de maîtrise, correspondant au degré supérieur de la formation pratique, sera du ressort des principales

associations agricoles reconnues par la Confédération et se fera sous sa surveillance. Comme pour l'examen professionnel, le Conseil fédéral édictera des prescriptions sur l'organisation des examens, sur l'admission des candidats, sur la composition des commissions d'experts, sur la collation du diplôme, ainsi que sur l'inscription des diplômés dans un registre spécial. Il est prévu que le diplôme donnera, le cas échéant, le droit de porter un titre (« agriculteur diplômé »).

La Confédération encouragera les offices agricoles créés ou reconnus par les cantons, les services d'information et d'inspection, ainsi que les cours et conférences (art. 12).

Les offices cantonaux ont rendu de grands services pendant la guerre, alors que l'agriculture était tenue, dans l'intérêt du ravitaillement du pays, d'exploiter très intensivement le sol et de tirer parti au maximum de tous les moyens de production. Ils constituent dans les cantons l'organe central chargé d'une tâche bien délimitée; sous leur direction, des hommes de confiance exécutent dans les différentes régions un travail d'information. Ces offices veillent aussi à l'exécution de prescriptions officielles. Ils sont, avec les écoles d'agriculture, appelés à faire passer dans la pratique les connaissances scientifiques acquises par les stations fédérales. Le service d'information permet de conseiller sur place l'agriculteur en difficulté. On doit reconnaître que cette institution ne jouit pas partout de la même considération. En général, le conseiller technique est bien introduit en Suisse alémanique. Il est moins connu en Suisse romande et au Tessin. Le fait doit être attribué plus à la diversité des conditions d'une région à l'autre qu'à l'institution elle-même. Tout observateur attentif reconnaîtra les grands services que ces offices peuvent rendre aux agriculteurs. En raison des efforts entrepris pour assurer l'existence de la paysannerie et l'approvisionnement du pays, il est souhaitable que les cantons développent cette institution.

L'inspection des fromageries et des étables est réglée plus particulièrement à l'article 57; elle précède de plusieurs années l'institution des offices d'information agricoles et revêt une importance particulière. Si la Suisse est au premier rang des pays exportateurs de fromage, grâce à des efforts de plusieurs décennies, elle le doit certainement, pour une part, au fait qu'elle a créé, il y a longtemps déjà, la possibilité d'une formation professionnelle pour les fromagers et développé systématiquement l'inspection des fromageries et des étables.

Des bourses d'études doivent être accordées à des étudiants qui se destinent à la carrière d'ingénieur agronome, de professeur d'agriculture ou d'ingénieur rural (art. 13). Ces bourses doivent permettre à des jeunes gens qualifiés et sérieux, mais de condition modeste, de faire des études supérieures.

L'article 14 traite des subventions que la Confédération peut accorder sous forme de contributions annuelles ou uniques en faveur de la formation professionnelle. Il précise les conditions de l'aide fédérale et fixe les taux maximums.

Chose nouvelle, cet article offre la possibilité d'accorder une aide financière pour la construction ou l'agrandissement (mais non pas pour la rénovation) de bâtiments scolaires. L'aide ne doit pas dépasser le cinquième des frais. Cette disposition, qui a son pendant dans la loi de 1930 sur la formation professionnelle, doit permettre de faciliter aux cantons financièrement faibles la création des écoles d'agriculture qui leur sont indispensables.

IV

Dès le début, on a dû se demander s'il ne conviendrait pas d'insérer dans la nouvelle loi des dispositions concernant la formation ménagère rurale, comme le recommandent vivement les organisations féminines paysannes. Cette formation doit en principe bénéficier des mêmes mesures d'encouragement de la part de la Confédération que l'instruction des fils d'agriculteurs. Les écoles ménagères rurales et les cours et conférences destinés à la jeune fille ont été subventionnés jusqu'à présent en vertu de l'article 53 de la loi du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle; une ordonnance du Conseil fédéral qui réglera la question est en préparation. A cela s'ajoute la formation, indispensable également de la jeunesse féminine paysanne et des paysannes dans les domaines agricoles (par ex. aviculture, élevage des porcs, culture maraîchère), formation qui doit être encouragée d'après des principes analogues à ceux qui sont fixés dans les articles 5 à 12 et 14 du présent projet. Dans ce sens, l'article 15 du projet est le complément nécessaire de l'article 53 de la loi sur la formation professionnelle.

Les écoles spéciales, telles que celles de Châtelaine (Genève), Oeschberg (Berne), Châteauneuf (Valais), ont bénéficié jusqu'ici de l'appui fédéral en vertu de la législation agraire. Comme la formation des jardiniers est régie par la loi fédérale du 26 juin 1930, les programmes de ces écoles et les examens devront être adaptés à la loi sur la formation professionnelle.

V

Les contributions de la Confédération en faveur des cours post-scolaires agricoles étaient, jusqu'à maintenant, de l'ordre de 200 000 francs environ par an, pour une dépense totale de 1,4 million de francs en chiffre rond en faveur de la formation professionnelle agricole. La nouvelle loi n'aura pas pour effet un surcroît important de dépenses; cependant il faut s'attendre à une certaine augmentation dans l'espace d'une assez longue période. Dans les écoles d'agriculture et d'alpiculture hivernales et annuelles, on

constate actuellement une certaine saturation et la pénurie de main-d'œuvre a plutôt contribué à amener une régression du nombre des élèves. C'est pourquoi on n'envisage pas pour les prochaines années l'établissement d'un grand nombre de nouvelles écoles. Le service des cours et conférences agricoles s'est déjà bien développé; les conseils d'exploitation en revanche pourraient voir accroître leur importance en général et pour différentes branches (par ex. élevage du bétail). Les examens professionnels et de maîtrise, les bourses accordées aux élèves et le perfectionnement de l'instruction du personnel enseignant jouent un rôle secondaire en ce qui concerne les charges financières.

Chapitre II

Recherches

(Art. 16 à 17)

Le chapitre concernant les recherches agricoles s'occupe principalement des stations fédérales de recherches (art. 16), de leur équipement et des exploitations agricoles qui les complètent. Les stations fédérales existantes sont les suivantes:

1. La station d'essais agricoles de Zurich-Oerlikon;
2. La station de chimie agricole du Liebefeld-Berne;
3. La station d'industrie laitière et de bactériologie du Liebefeld-Berne;
4. L'intendance du domaine expérimental du Liebefeld-Berne;
5. La station d'essais viticoles, arboricoles et horticoles de Wädenswil;
6. La station d'essais viticoles et arboricoles de Lausanne-Montagibert, avec une sous-station à Châteauneuf-Sion;
7. La station de chimie agricole de Lausanne-Montagibert;
8. La station d'essais et de contrôle de semences de Lausanne-Mont-Calme.

Pour des raisons de simplification administrative, mais aussi afin d'utiliser au maximum les installations et de permettre une meilleure collaboration du personnel scientifique, il est prévu de réunir les établissements désignés sous chiffres 6 et 7, placés d'ailleurs aujourd'hui déjà sous une même direction.

Les stations d'essais sont réparties entre l'ouest, le centre et l'est de la Suisse. Le fait a une origine historique mais répond aussi à des besoins particuliers. L'exploitation agricole est soumise en Suisse à des conditions climatiques et topographiques fort différentes dont il s'agit de tenir compte, tant en ce qui concerne les problèmes à résoudre que la mise en pratique des résultats des essais. Les établissements fédéraux ont, dès le début, déployé leur activité dans deux directions: le contrôle des matières auxi-

liaires d'une part, les recherches et analyses d'autre part. Leur tâche principale ressortit au domaine des sciences naturelles appliquées; elle consiste à étudier scientifiquement, d'une façon approfondie, à la lumière des lois de la nature, les branches importantes de la production agricole.

La place nous manque pour analyser ici les résultats obtenus par les stations fédérales. Rappelons simplement que leur influence féconde s'est manifestée par le niveau élevé de notre technique agricole, en particulier pendant la seconde guerre mondiale, alors qu'il fallait augmenter rapidement la production végétale afin d'assurer l'alimentation de la nation dans des conditions difficiles. C'est ainsi notamment que l'étude des parasites et maladies des plantes, ainsi que la recherche de méthodes de lutte efficaces, ont exigé ces dernières années une augmentation constante du personnel et le perfectionnement des installations.

Le projet innove en prévoyant la possibilité de confier à la division agronomique et à celle du génie rural de l'école polytechnique fédérale des tâches et recherches spéciales et d'en encourager l'exécution. Celles-ci sont actuellement équipées de façon à faciliter les travaux de recherches des stations. Des travaux de ce genre ne doivent cependant être subventionnés en vertu de la législation agricole que s'il s'agit de tâches spéciales.

L'article 17 autorise également la Confédération à encourager financièrement les travaux des stations cantonales et des groupements agricoles (par exemple, l'institut suisse pour le machinisme et la rationalisation du travail dans l'agriculture, l'association pour le développement de la culture fourragère). Il faut cependant, pour cela, que les stations fédérales ou la division de l'agriculture aient coordonné les programmes de travail. Cette disposition doit encourager les recherches et soulager les stations fédérales.

L'activité des stations fédérales et cantonales dans le domaine des recherches et des analyses agricoles a été considérablement développée au cours des vingt dernières années; à l'avenir, comme jusqu'ici, on recourra toujours davantage à ces stations. Tout accroissement de l'intensité de la production a en général aussi ses inconvénients, et des recherches et analyses approfondies sont nécessaires pour pouvoir les prévenir. De toute première importance sont notamment les efforts faits en vue d'améliorer la qualité. Dans beaucoup de travaux, il faut en outre tenir compte des particularités des différentes régions du pays. Depuis assez longtemps, le canton du Tessin, en particulier, demande qu'une sous-station soit créée sur son territoire pour les recherches dans le secteur de la production végétale. Etant donnée l'importance incontestée de l'activité exercée dans le domaine des recherches et des analyses, on peut admettre une augmentation graduelle de dépenses de peut-être dix à vingt pour cent.

TITRE DEUXIÈME

Dispositions de caractère économique

(Art. 18 à 29)

I

L'évolution de l'agriculture jusqu'en 1930

La Suisse qui, économiquement et socialement, était demeurée un pays agricole pendant une bonne partie du XIX^e siècle, est devenue en peu de temps un pays nettement industriel. Vers 1800, les 11 localités de plus de 5000 habitants comptaient, ensemble, 110 000 âmes. Ces chiffres représentent 6 pour cent d'une population estimée à 1,67 million. En 1850 encore, il n'y avait en Suisse que 8 communes urbaines de plus de 10 000 habitants. Ces 8 communes totalisaient 154 000 habitants, soit 6,4 pour cent de la population. Les agriculteurs constituaient à peu près la moitié de la population et la moitié du nombre des personnes exerçant une profession. Le dernier recensement (1941) révéla que les habitants des 107 localités de plus de 5000 âmes constituaient 45 pour cent d'une population de près de 4,3 millions. Les agriculteurs représentaient 19 pour cent du chiffre des personnes exerçant une profession et 23 pour cent de la population. Depuis lors, l'industrialisation et la concentration de la population dans les villes se sont encore accrues.

Ces phénomènes — nul ne l'ignore — impliquent de grands dangers. La question a cependant été discutée dans le public si souvent et si sérieusement qu'il n'y a pas lieu de s'y attarder ici. Notons que cette transformation radicale s'est faite sans processus d'adaptation lents et pénibles. Le déclin de telle ou telle industrie domestique qui assurait un revenu supplémentaire à la famille paysanne fut certes une cause de chômage et de gêne là où cette industrie était très répandue. Mais les fabriques, alors en voie de développement, absorbèrent rapidement la main-d'œuvre sans emploi. De même, l'accroissement de la population, l'amélioration du niveau de vie de milieux étendus, les transformations dans la répartition des professions, la concentration dans les villes et le développement du tourisme augmentèrent considérablement les besoins en denrées alimentaires. L'offre fut toujours inférieure à la demande et les agriculteurs plaçaient aisément leurs produits.

Cette période de prospérité agricole ne dura cependant pas longtemps. A partir de 1885 environ, la situation des agriculteurs devint rapidement mauvaise. Le développement pris par les moyens de transport et les voies de communication permettait de réduire très fortement les frais et la durée des transports et d'importer à bon marché des denrées provenant de régions toujours plus lointaines. La culture des champs pâtit la première de la

concurrence étrangère. Les quantités de blé importées passèrent de 1,15 million de quintaux métriques (moyenne des années 1850) à 2,9 millions (1886), puis à 4,2 millions (1896). Pour la farine, la progression est la suivante: 150 000, 255 000, 403 000 quintaux. Durant la même période, le prix du froment tomba de 35 fr. à 21 fr. 50, puis à 18 fr. 33 le quintal. Les emblavures, qui occupaient une surface de 300 000 hectares environ au milieu du XIX^e siècle, se réduisirent à 100 000 hectares environ jusqu'au déclenchement de la première guerre mondiale. La quantité de céréales panifiables produite pour le marché était alors minime. Les produits des champs ne subissaient pas seuls la concurrence étrangère. D'autres produits étaient aussi importés en quantités croissantes: vin, fruits, légumes, bétail de boucherie, viande, beurre et œufs. L'exportation suisse du fromage et du bétail d'élevage était, en même temps, contrariée par des barrières douanières toujours plus élevées. Les agriculteurs, qui avaient de la peine à placer leurs produits et voyaient baisser les prix, souffraient d'un autre inconvénient encore: l'augmentation des salaires et des intérêts, par suite de l'accroissement des besoins de l'industrie en capitaux et en main-d'œuvre.

L'industrie pouvait se développer librement, sans dépendre des possibilités de production du sol suisse, de telle sorte que, malgré l'accroissement de la population, elle ne pouvait trouver assez de bras dans le pays et devait faire appel à de la main-d'œuvre étrangère. Pendant ce temps, les agriculteurs rencontrèrent des difficultés croissantes, qu'ils ne pouvaient surmonter par eux-mêmes. Certes, ils s'appliquèrent à produire davantage de ce qui correspondait le mieux aux conditions naturelles et de ce qui pouvait soutenir la concurrence sur le marché mondial: bétail d'élevage, fromage, lait (pour la condenserie). Mais cela ne suffisait pas. C'est pourquoi les paysans demandèrent aux pouvoirs publics de les protéger contre la concurrence étrangère, de développer les mesures prises en leur faveur et d'en prendre de nouvelles (appui plus large dans le domaine de la formation professionnelle, des essais agricoles, de l'élevage du bétail, des améliorations foncières, de l'assurance contre les dégâts causés par les forces naturelles, etc.). Ils réclamèrent aussi une réduction du taux de l'intérêt.

Les revendications paysannes en matière de protection douanière rencontrèrent d'abord une vive opposition dans la plupart des autres groupes économiques. L'agriculteur ne bénéficia de la protection douanière qu'à partir du jour où la Suisse — par suite de l'attitude des grands Etats voisins — se vit contrainte de reviser sa politique traditionnelle (libre-échangeisme) et où l'idée d'une protection douanière réunit, dans les Conseils législatifs, une majorité de députés soucieux de défendre les uns les intérêts de l'industrie, les autres ceux de l'agriculture, d'autres encore ceux de la partie de la grande industrie qui voulait faire des tarifs douaniers un instrument de combat. Un arrêté fédéral du 27 juin 1884, puis la loi de 1893, concernant l'amélioration de l'agriculture, répondirent aux

vœux de ceux qui voulaient que l'État s'occupât davantage de l'agriculture. La transformation de la production ressort du tableau ci-après.

	Emblavures ha	Bovins têtes	Porcs têtes
Vers 1855	300 000	900 000	290 000
» 1885	240 000	1 212 000	395 000
» 1895	200 000	1 307 000	567 000
1905/1906	134 000	1 500 000	549 000

Cette transformation ne se fit pas sans difficultés. Mainte exploitation dut, à l'époque, être vendue aux enchères. C'est pourquoi les institutions d'entraide se développèrent fortement par la suite. Le secrétariat suisse des paysans a relevé que le nombre des associations agricoles ou sylvicoles s'élevait à 6500 (chiffre rond) en 1910, à plus de 11 000 en 1920 et à 17 584 en 1940. Parmi ces associations, il y a actuellement 10 000 sociétés coopératives, comptant plus de 400 000 membres. Cette transformation de la production agricole avait cependant cet inconvénient sérieux de rendre notre pays toujours plus dépendant de l'étranger pour les denrées de nature végétale. En 1870, la production indigène couvrait à peu près les trois quarts des besoins de la population en albumine et en graisse. Il en fut ainsi jusqu'à la seconde guerre mondiale. La production des hydrates de carbone devint en revanche toujours plus insuffisante. En 1870, l'agriculture suisse couvrait encore 70 pour cent des besoins en hydrates de carbone. En 1934/36, elle n'en couvrait plus que 36 pour cent (moyenne des 3 années). En 1939/45, l'œuvre d'extension des cultures fit remonter la proportion à 69 pour cent. Cela représente un effort considérable si l'on tient compte du fait que le chiffre de la population avait beaucoup augmenté entretemps.

La grande crise agricole que la concurrence des pays d'outre-mer avait suscitée dans les pays de l'Europe occidentale finit avec le siècle. Par suite du grand développement de la production, les produits agricoles se placèrent plus facilement, de sorte que les prix remontèrent sur le marché mondial. Une politique commerciale tenant plus largement compte des vœux de l'agriculture et les mesures d'ordre prises pour encourager cette branche de production contribuèrent — avec les mesures d'entraide des agriculteurs eux-mêmes — à améliorer la situation.

Peu avant la première guerre mondiale, la situation de l'agriculture redevint cependant critique, par suite des conditions générales. Mais pendant la guerre, les agriculteurs — si l'on fait abstraction des difficultés initiales — placèrent aisément leurs produits. La prospérité née de la guerre entraîna cependant — conséquences malsaines — une forte augmentation des prix des terrains agricoles, laquelle fut, plus tard, fatale à maint paysan. La situation de l'agriculture redevint mauvaise tôt après l'armistice de 1918. L'importation des produits étrangers concurrents s'accrut rapide-

ment alors que l'exportation de fromage et de bétail d'élevage était paralysée par l'extrême disparité des monnaies et la diminution du pouvoir d'achat dans de vastes régions de l'étranger. En peu de temps, les prix des produits agricoles s'effondrèrent. Le producteur de lait vit, en 1922, le prix de cette denrée tomber de 36 à 19 centimes. Les propriétaires de bétail subirent aussi d'énormes pertes.

L'agriculture ne s'était pas encore remise de ces épreuves qu'une nouvelle crise, beaucoup plus grave, s'annonçait sur le marché international. En 1927 déjà, la vente du fromage rencontra des difficultés qui obligèrent de passer graduellement à la production du beurre. L'exportation du bétail, elle aussi, connut des difficultés. L'effondrement général des prix sur le marché international, qui commença en 1929, aggrava encore la situation. La première grande crise agricole des années « quatre-vingts » avait surtout affecté la culture des champs. La crise de 1929 atteignit surtout le secteur « bétail ». Les chiffres qui suivent montrent le fléchissement important de nos exportations de produits laitiers.

		Exportations			
		de fromage		de lait condensé	
	q	millions de francs		q	millions de francs
1927 . . .	334 923	109,5		368 476	44,3
1934 . . .	170 492	34,7		59 388	5,1

En 1913, la Suisse avait exporté 361 299 q de fromage. Ce chiffre ne fut jamais atteint dans l'entre-deux-guerres. Nos fromages ne pouvaient plus être placés dans de nombreuses régions où la production — favorisée par la guerre — avait fortement augmenté et était désormais protégée. Notre pays subissait en outre, notamment sur le marché anglais, la concurrence de nouveaux pays: ceux de l'hémisphère sud. La Suisse avait exporté, en moyenne annuelle, 337 376 q de lait condensé durant la période 1906/13. En 1928, notre exportation atteignit le chiffre sans précédent de 373 092 q. Mais la plus grande de nos fabriques de lait conservé transféra à l'étranger en 1932 la plus grande partie de sa production. La part des condenseries dans la transformation du lait tomba de 10 ou 12 pour cent à 1½ pour cent. En 1922, la Confédération dut intervenir en faveur des producteurs de lait, spécialement pour faciliter le placement du fromage. Elle versa, la même année, des subventions pour faciliter l'exportation du bétail et pour la remise de fourrages à prix réduits aux agriculteurs dans la gêne. Elle ouvrit aussi un crédit aux cantons pour leur permettre d'accorder des prêts à intérêt réduit aux viticulteurs victimes de la mévente des vins. Mentionnons l'arrêté fédéral du 7 avril 1922 concernant l'action de secours en faveur des producteurs suisses de lait (RO 38, 338) et celui du 12 octobre 1922 concernant une action de secours extraordinaire en faveur des éleveurs suisses de bétail bovin (RO 38, 534). L'arrêté fédéral du 28 septembre 1928 accordant une aide provisoire en vue d'atténuer

la crise agricole (RO 44, 774) ouvrit au Conseil fédéral un crédit de 10 millions de francs pour encourager la production du beurre et la vente du bétail, pour venir en aide aux petits paysans, aux paysans de la montagne et aux viticulteurs et pour favoriser diverses activités notamment l'utilisation rationnelle des fruits, des légumes, des œufs et de la volaille. Le même arrêté autorisait le Conseil fédéral, dans les limites d'un crédit de 8 millions, à accorder aux cantons des avances à court terme et à intérêt réduit, à l'intention des agriculteurs dans la gêne, pour l'achat de semences, d'engrais, de fourrages, de bétail, ainsi que pour d'autres dépenses destinées au maintien et à l'exploitation normale de leurs entreprises.

II

La crise des années « trente »

La crise mondiale obligea de renforcer les mesures prises en faveur de l'agriculture et de les étendre à l'ensemble des produits. On chercha à lutter contre les difficultés en particulier en réglementant les importations (limitation quant à la quantité et quant au temps, suppléments de prix, droits de douane supplémentaires, etc.), en encourageant les exportations, en prenant des mesures pour faciliter le placement des produits et garantir les prix, en organisant la production. Ces mesures tendaient à corriger autant que possible la disparité entre les frais et les prix. Elles durent être complétées par un renouvellement de l'aide instituée en 1922 sous la forme de crédits individuels aux agriculteurs dans la gêne et par des dispositions spéciales en matière de poursuite pour dettes. L'intervention emprunta tant la voie de la législation ordinaire (loi sur le blé, loi sur l'alcool) que la voie d'arrêtés fondés sur le droit de nécessité. Jusqu'alors la Confédération s'était bornée, d'une façon générale, à prêter son appui financier aux efforts des cantons et des organismes privés. Dans les années « vingt », mais surtout au cours de la décennie suivante, elle fut forcée, par les circonstances, de modifier sa politique agraire, de prendre des mesures pour orienter graduellement la production et assurer les prix et les débouchés dans les secteurs importants de la production agricole. La loi sur le blé et la loi sur l'alcool furent les premières mesures de cet ordre. Il convient toutefois de noter que ces deux lois importantes n'ont pas seulement pour origine des préoccupations agricoles mais surtout des considérations touchant l'hygiène publique, les intérêts du fisc et l'alimentation publique.

Les pouvoirs publics s'occupèrent principalement du *marché du lait*. Pour prévenir un chaos et l'effondrement des prix, ils durent intervenir dès 1927 d'une façon constante, toujours plus intensive et avec des moyens fort divers. La Confédération commença par encourager l'accroissement de la *production du beurre*. Ses subventions étaient destinées en premier lieu à couvrir les pertes occasionnées à l'union centrale des producteurs

suisses de lait par l'effet de la garantie du prix du beurre (AF du 27 juin 1927, RO 43, 231; AF du 28 septembre 1928, RO 44, 774 et AF du 17 juin 1930, RO 46, 400). Lorsque, par suite de l'effondrement des prix du beurre sur le marché mondial, cette aide fut devenue insuffisante, l'importation du beurre et du saindoux, et, plus tard, des graisses comestibles à base de beurre, fut grevée de droits de douane supplémentaires (ACF du 6 août 1929, RO 45, 379; ACF du 26 août 1930, RO 46, 493; ACF du 27 janvier 1931, RO 47, 146). Un arrêté du Conseil fédéral du 26 février 1932 (RO 48, 118) limita l'importation du beurre, qui fut subordonnée à une autorisation, centralisée et confiée en premier lieu à la « centrale suisse du ravitaillement en beurre « Butyra », institution groupant les importateurs de beurre; entre autres obligations, cette centrale était tenue d'acquérir du beurre indigène d'une qualité déterminée aux prix que le département de l'économie publique fixait en les adaptant à ceux du lait. En 1933, l'importation des huiles et graisses comestibles et des fruits oléagineux fut contingentée sur la base des quantités importées en 1932 (ACF du 29 septembre 1933, RO 49, 811) et des suppléments de prix furent encore perçus avec effet au 1^{er} juillet 1935 sur les huiles comestibles (sauf l'huile d'olive) et sur les fruits oléagineux. En même temps, le département de l'économie publique fut autorisé à percevoir des suppléments sur les importations d'huile d'olive, d'autres huiles comestibles et de fruits oléagineux qui dépassaient les attributions. On renonça à assujettir les graisses comestibles, dans la composition desquelles devait entrer du beurre (ACF du 25 juin 1935). Dès le 1^{er} janvier 1936, les suppléments de prix aujourd'hui encore en vigueur frappèrent les huiles et les graisses comestibles — on n'avait pas tardé dans l'intervalle à supprimer l'adjonction obligatoire de beurre — ainsi que les matières premières et les produits mi-transformés propres à la fabrication de ces articles, conformément au régime financier (art. 50 du programme financier du 31 janvier 1936, RO 52, 34, remplacé par l'art. 44 de l'AF du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales, RO 54, 990). Ces suppléments ont été relevés et abaissés à plusieurs reprises. Nous renvoyons pour le reste au message du 24 février 1939 sur la prolongation de l'aide extraordinaire en faveur de l'agriculture (FF 1939 I, 233), qui contient un exposé d'ensemble du problème des graisses (p. 276 à 285).

L'arrêté du Conseil fédéral du 14 janvier 1932 (RO 48, 33) a porté les droits de douane sur le fromage à pâte dure (en meules, en boîtes, en blocs et sur le schabzieger) de 20 à 80 francs par quintal et celui du 2 octobre 1934 (RO 50, 702) a fixé des contingents pour l'importation du fromage à pâte molle et à pâte dure. *L'exportation de fromage* fut encouragée par des subventions. Pour combattre une nouvelle augmentation des troupeaux et pour soulager le marché du lait, *l'importation de fourrages* fut soumise à des droits de douane supplémentaires et plus tard à des suppléments de prix; elle fut aussi contingentée et centralisée et mise en même temps

au service des exportations. On adapta les suppléments de prix aux conditions du marché. Les fourrages préparés industriellement dans le pays, de même que les produits secondaires de la meunerie, des brasseries et des huileries furent soumis à des taxes correspondant au renchérissement des fourrages étrangers. La société coopérative suisse des céréales et matières fourragères fut constituée pour l'exécution de ces mesures.

Par la suite, il fut nécessaire de prendre des dispositions pour régler le marché intérieur. Il fallait alors adapter les troupeaux à la production fourragère des exploitations et du pays. On limita à cet effet la quantité de concentrés donnée au bétail pendant la période où il n'y a pas de fourrages verts. La division de l'agriculture fut autorisée à régler le détail et à ordonner la réduction de troupeaux trop nombreux. L'union centrale des producteurs de lait et ses sections furent encore invitées « à contingerter dans leur rayon d'activité, suivant les besoins, les livraisons de lait et à les adapter aux conditions de la région » (ACF des 6 mai, 29 juin et 2 septembre 1932, RO 48, 222, 321 et 422; ACF du 27 mars 1933, RO 49, 133; AF du 13 avril 1933, RO 49, 243; O du 28 avril 1933, RO 49, 263). Par la suite, les associations ne garantirent les prix du lait qu'à concurrence de la production d'une quantité déterminée et échelonnèrent généralement les réductions selon les excédents livrés. Cependant, le contingentement, qui avait été supprimé le 1^{er} mai 1936, dut être rétabli le 30 avril 1938. Cette fois, la Confédération arrêta elle-même les dispositions nécessitées par le contingentement (O du Conseil fédéral du 25 avril 1938, RO 54, 189 et O du département de l'économie publique du 22 août 1938, RO 54, 417).

D'autre part, la Confédération chercha à augmenter la *consommation du lait et des produits laitiers*. L'arrêté fédéral du 13 avril 1933 (RO 49, 243) contenait déjà une disposition à ce sujet (art. 6, 1^{er} al.). L'arrêté fédéral du 28 mars 1934 (RO 50, 255) alla encore plus loin; son article 8, 1^{er} alinéa, disposait: « Le Conseil fédéral peut ordonner toutes mesures propres à augmenter la consommation de lait, de produits laitiers et de graisses indigènes. » Se fondant sur cette disposition, le Conseil fédéral décréta le mélange obligatoire du beurre indigène aux graisses comestibles étrangères (O du 13 juillet 1934, RO 50, 587). Cette mesure fut toutefois rapportée avec effet au 15 février 1936 (ACF du 11 février 1936, RO 52, 82).

Dès le 1^{er} février 1935, l'union centrale des producteurs de lait se mit à livrer du beurre fondu à prix réduit afin d'épuiser les stocks de beurre devenus trop considérables. La Confédération encouragea cette mesure en versant des subventions. De nouvelles surtaxes sur les denrées fourragères permirent d'obtenir les ressources nécessaires (ACF du 28 février 1934 et message du 22 février 1935, FF 1935, I, 122). Pendant l'exercice 1934/35 (message du 9 février 1937, FF 1937, I, 324), l'union suisse du commerce de fromage livra des quantités importantes de fromage à prix réduit, la réduction étant à la charge du fonds de garantie de l'union centrale des

producteurs de lait. En revanche, la vente de lait à prix réduit aux indigents et aux chômeurs ne se développa pas beaucoup. L'article 7, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 22 juin 1939 (RO 55, 591), qui autorisait le Conseil fédéral « à prendre les mesures restreignant l'écoulement de la margarine et des produits similaires, ainsi que l'emploi de succédanés pour la fabrication de la crème » tendait au même but. Il en était de même des dispositions qui prescrivaient l'emploi de lait entier pour l'alimentation des animaux d'élevage et pour l'engraissement des veaux, qui interdisaient la vente et l'utilisation des fourrages succédanés du lait, qui ordonnaient aux éleveurs et engraisseurs de porcs l'utilisation des résidus de laiterie et qui imposaient aux fournisseurs de lait l'obligation de reprendre ces résidus en vue de l'affouragement là où c'était l'usage (O du 6 août 1935, RO 51, 577).

Citons encore les nombreuses mesures tendant à améliorer la *qualité de la production* (développement des inspections de fromageries et d'étables, police des denrées alimentaires, assujettissement des producteurs au règlement de livraison du lait, etc.; cf. message du 25 octobre 1932, FF 1932, II, 661), ainsi qu'à perfectionner et simplifier la *livraison du lait de consommation* et à en réduire le prix. L'arrêté fédéral du 13 avril 1933 (RO 49, 243) attribua au Conseil fédéral le contrôle du commerce et de l'utilisation du lait et l'autorisa à « édicter des prescriptions sur la distribution du lait dans les centres de consommation et sur la marge du commerce et à réduire cette dernière, lorsqu'elle est exagérée ». Par ordonnance du 28 avril 1933 (RO 49, 263) l'ouverture de nouveaux magasins de lait fut subordonnée à l'existence d'un besoin et soumise au régime de l'autorisation. L'ordonnance du 27 avril 1934 (RO 50, 333) assimila la vente directe du lait produit dans un domaine à l'exploitation d'un débit de lait. Le département de l'économie publique fut en même temps autorisé à édicter d'autres dispositions concernant le commerce du lait. La nouvelle ordonnance autorisa la division de l'agriculture à prendre des décisions d'espèce « pour rétablir sur certaines places de consommation la distribution du lait par quartier » ou à ordonner cette distribution après avoir préalablement entendu les autorités communales et les représentants du commerce du lait et des producteurs de lait. Plus tard, l'arrêté fédéral du 18 mars 1937 (RO 53, 159) invita le Conseil fédéral (art. 7, 2^e al.) « à prendre, en collaboration avec les autorités cantonales et communales, des mesures visant à rationaliser la distribution du lait de consommation par une diminution des frais ». Par la suite, une commission d'études a examiné soigneusement ce problème (voir messages du 9 février 1937, FF, 1937, I, 332 et du 22 février 1938, FF 1938, I, 143).

Une série d'autres *mesures d'organisation* durent encore être prises pour empêcher de dangereuses perturbations du marché, pour mettre les « outsiders » sur le même pied que les membres des coopératives de producteurs de lait et pour assurer l'exécution des décisions prises par les

autorités relativement à la production, l'utilisation et la livraison du lait et des produits laitiers. L'arrêté fédéral du 23 décembre 1932 (RO 48, 859) institua la perception d'une redevance d'un centime par kilo de lait livré à la consommation (centime de crise) pour équilibrer le prix du lait destiné aux usages techniques. Les vendeurs non fédérés, de même que les importateurs de lait de consommation, devaient acquitter ce centime de crise (ordonnance du département de l'économie publique du 17 octobre 1933, RO 49, 885). Le Conseil fédéral avait le droit d'élever la redevance à 2 centimes. Dès le 1^{er} mai 1934, une nouvelle redevance de 2 centimes fut perçue sur le lait de consommation en sus du centime de crise « à titre de compensation pour les frais de régularisation du ravitaillement en lait de consommation assumés par les fédérations laitières et leurs sections ». A partir du 15 janvier 1935, cette taxe de compensation fut aussi perçue sur le lait de consommation importé (ordonnance du département de l'économie publique du 7 janvier 1935, RO 51, 22), et, dès le 1^{er} février, elle dut être acquittée par les producteurs non fédérés (AF du 28 mars 1934, RO 50, 255; O du 28 avril 1933, RO 49, 263; O du département de l'économie publique du 16 janvier 1935, RO 51, 25). Le « centime de crise » fut réduit de moitié par l'arrêté fédéral du 22 janvier 1937 (RO 53, 65), mais dut être relevé à deux centimes par kilo le 1^{er} septembre 1938 (ACF du 26 août 1938, RO 54, 415). L'arrêté fédéral du 13 avril 1933 précisait à l'article 7, 2^e alinéa, que le commerce du lait peut être frappé de taxes « lorsque des offres au rabais compromettent les intérêts généraux » et « pour permettre aux autorités communales des régions en question de réduire le prix du lait et des produits laitiers en faveur des personnes dans la gêne, notamment en faveur des chômeurs ». L'ordonnance du 28 avril 1933 (RO 49, 263) protégeait encore les anciens fournisseurs de lait de consommation en prévoyant qu'ils ne pouvaient être concurrencés dans leur « bassin naturel de ravitaillement » par le lait des autres producteurs et par celui qui devrait être normalement transformé au lieu de sa production (art. 10). L'article 7 de l'arrêté fédéral du 28 mars 1934 (RO 50, 255) disposait que les contrats de livraison de lait devaient, pour être valables, avoir été approuvés par la division de l'agriculture du département de l'économie publique, à l'exception de ceux qui avaient été conclus par l'union centrale des producteurs de lait, ses sections ou leurs sociétés de laiterie. Le même arrêté imposait aussi certaines mesures d'organisation. Ainsi, « en vue d'améliorer l'utilisation et la mise en valeur de la production laitière », le Conseil fédéral pouvait obliger les sociétés de laiterie isolées à s'affilier à une section de l'union centrale des producteurs de lait ou à livrer à une section le lait qu'elles mettaient dans le commerce en leur attribuant les mêmes droits et obligations qu'aux sociétés fédérées. Il pouvait aussi obliger les producteurs de lait à s'affilier à des sociétés de laiterie existantes ou leur imposer les mêmes obligations qu'aux membres de ces sociétés. Les sociétés ne pouvaient se retirer des fédérations laitières,

et les membres ne pouvaient sortir des sociétés pour des motifs qui se rapportaient notamment « à l'observation du règlement de livraison de lait ou des prescriptions relatives à l'utilisation du lait et au contingentement ». Si la sortie avait un autre motif, les obligations imposées quant aux livraisons de lait subsistaient.

Le tableau ci-après indique les dépenses que la Confédération a faites en vue de soutenir le prix du lait entre 1927 et 1939.

Année	Sommes prélevées sur les recettes générales de la Confédération	Sommes provenant de recettes spéciales	Total
	fr.	fr.	fr.
1927	—	750 000	750 000
1928	760 000	850 000	1 610 000
1929	2 846 233	—	2 846 233
1930	4 393 767	1 766 982	6 160 749
1931	2 500 000	4 090 047	6 590 047
1932	6 546 265	4 380 035	10 926 300
1933	14 150 000	13 501 426	27 651 426
1934	17 000 000	17 680 790	34 680 790
1935	14 114 878	19 981 048	34 095 926
1936	3 000 000	17 201 391	20 201 391
1937	17 885 000	7 563 000	25 448 000
1938	15 000 000	13 008 000	28 008 000
1939	8 360 000	4 209 000	12 569 000
Total	106 556 143	104 981 719	211 537 862

Les sommes provenant de recettes spéciales étaient constituées principalement par le produit des suppléments de prix et des droits de douane supplémentaires perçus sur le beurre, le saindoux et les denrées fourragères.

Jusqu'en 1931, le versement de subventions n'était subordonné à aucune condition spéciale si ce n'est quant à leur affectation. Par la suite, lorsque la situation du marché du lait empira et que l'on demanda une intervention plus large de la Confédération, cette dernière dut subordonner toujours plus l'octroi de subventions à la condition que les autorités pourraient de leur côté ordonner des mesures en vue d'adapter la production aux possibilités d'écoulement. L'intervention de l'Etat dans l'ensemble de l'économie laitière fut très critiquée dans le public; elle ne fut pas non plus approuvée sans réserve dans les milieux intéressés. Il est vrai que, malgré des subventions toujours plus élevées, le prix du lait payé aux producteurs dès 1932 baissa encore pour atteindre 18,5 centimes pendant les années 1933 à 1935. On doit cependant se demander ce qu'aurait été la

situation sans l'intervention de la Confédération. Les autorités fédérales ne pouvaient endosser la responsabilité d'un effondrement du marché laitier et de ses suites pour les agriculteurs et pour le pays. En moyenne, pendant les années 1931 à 1939, le revenu brut provenant du lait s'est élevé, d'après les calculs du secrétariat des paysans suisses, à 447 millions de francs ou à 35,76 pour cent du revenu brut de l'ensemble de notre agriculture; l'appoint fourni chaque année par la Confédération en vue de soutenir le prix du lait s'est élevé pendant cette période à 22 millions de francs en moyenne, soit à 5 pour cent du revenu brut provenant du lait. Avec ces subsides relativement faibles, il fut possible de maintenir en période critique le prix du lait à un niveau encore acceptable, alors que dans certains pays d'Europe qui avaient également développé leur économie laitière, ce prix tomba dans certains cas à 10 et même à 4 centimes.

Pour ce qui concerne le *bétail d'élevage et de boucherie*, il y a lieu de relever que, de 1928 à 1931, la Confédération s'est bornée, d'une façon générale, à faciliter la vente de ce bétail dans le pays et l'exportation en prenant à sa charge tout ou partie des frais de transport et en versant certaines subventions. Dès 1930, la production du bétail de boucherie augmenta, notamment celle des porcs, alors que la Suisse importait en même temps (en 1930 et 1931) de grandes quantités de bétail et de viande. La consommation de viande n'augmenta tout d'abord que lentement, L'exportation des bovins, en revanche, diminua; son volume fut de 1311 pièces en 1931. Cet écart considérable entre l'offre et la demande entraîna une baisse prononcée et durable des prix du bétail d'élevage et de boucherie. Les chiffres ci-après le prouvent:

Année	BOVINS		PORCS Animaux gras par kg poids vif
	Boeufs et génisses grasses par kg poids vif	Jeunes vaches d'élevage par kg poids vif	
	fr.	fr.	fr.
1930	1.83	2.02	2.25
1931	1.77	2.05	1.72
1932	1.50	1.68	1.28
1933	1.19	1.34	1.40
1934	1.12	1.21	1.36
1935	1.15	1.18	1.10

Dans ces circonstances, la Confédération devait prendre des mesures plus étendues. L'importation de bétail et de viande déjà soumise au régime du permis en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 6 juin 1924 (RO 40, 273), fut réglée plus strictement, les affaires d'importation autorisées par le département fédéral de l'économie publique furent confiées, pour exé-

cution, à un organisme spécial et mises, en principe, au service de l'exportation du bétail d'élevage (ACF du 7 avril 1936, RO 52, 164). Des subventions furent prévues pour faciliter l'utilisation des excédents de bétail de boucherie de provenance suisse (fabrication de conserves, de salami, d'extraits de viande; vente de viande à prix réduit aux personnes dans la gêne, etc.). Les syndicats d'élevage reçurent des subsides pour l'achat de taureaux reproducteurs de premier choix, en vue d'une amélioration de la qualité de la production. L'exportation de bétail d'élevage fut facilitée par des subventions fixées selon l'état du marché (ordonnances du département de l'économie publique des 7 août 1935, RO 51, 586, 5 août 1936, RO 52, 647, 12 octobre 1936, RO 52, 818, 4 août 1937, RO 53, 720, 10 août 1938, RO 54, 385). Des subsides furent aussi accordés afin d'aider l'office central suisse pour la mise en valeur du bétail de boucherie dans l'exécution des mesures prises pour faciliter la vente de jeune bétail maigre de moindre qualité (cession de jeune bétail de montagne à des agriculteurs de la plaine disposant de fourrage en suffisance, ces agriculteurs bénéficiant ensuite de la différence de prix, comme compensation pour leurs frais d'engraissement et rétribution pour leur travail).

Les dispositions prises n'allégèrent cependant pas suffisamment le marché. Une réduction de la production s'imposait donc aussi. Pour cela, on commença par instituer des droits de douane supplémentaires et des suppléments de prix pour les fourrages. Cette mesure devait atteindre en première ligne les porcheries industrielles qui employaient principalement des fourrages de provenance étrangère. Lorsqu'on eut constaté qu'il n'était pas possible d'arriver ainsi à une adaptation de l'offre à la demande, il fallut instaurer le contingentement de l'engraissement de porcs et imposer aussi des restrictions dans la garde des bovins. Comme nous l'avons dit, le nombre des têtes de gros et petit bétail devait, en principe, être adapté dans chaque ferme à la quantité de fourrage produite dans l'exploitation et dans le pays. Un arrêté fédéral du 13 avril 1933 (RO 49, 243) autorisa le Conseil fédéral à prendre « des mesures appropriées pour régler, améliorer et restreindre la production animale et laitière ». L'article 5 de l'ordonnance du 28 avril 1933 (RO 49, 263) disposa par conséquent que la division de l'agriculture était autorisée à ordonner une réduction des effectifs exagérés de l'espèce bovine et porcine. Des dispositions semblables furent insérées dans les arrêtés fédéraux des 28 mars 1934 (RO 50, 255) et 5 avril 1935 (RO 51, 236). L'ordonnance du 6 août 1935 tendant à limiter la production animale (RO 51, 577) régla d'une façon détaillée la limitation du troupeau porcin et bovin. Elle contenait aussi une disposition sur la réglementation de l'aviculture. Le département de l'économie publique y était autorisé à interdire l'installation ou l'agrandissement de parcs avicoles ou à les subordonner à une autorisation officielle (art. 12). L'article 2, 2^e et 3^e alinéas, de l'ordonnance du 25 avril 1938 réglant la production laitière (RO 54, 189) compléta l'ordonnance du 6 août 1935 en disposant que l'élevage et la

vente du jeune bétail devaient être traités surtout comme une spécialité des régions de montagne et que les propriétaires de bétail (en plaine) devaient augmenter convenablement leurs cultures. Dès la fin de 1932, les arrêtés successifs sur l'aide aux producteurs de lait prévoyaient l'ouverture d'un crédit « pour d'autres mesures propres à atténuer la crise agricole ». Ce crédit fut affecté notamment aux mesures destinées à faciliter la vente du bétail, particulièrement du bétail élevé dans les régions de montagne. Nous renvoyons aux divers messages concernant l'aide aux producteurs de lait. Ils renseignent sur l'emploi de ces crédits. Aux termes des arrêtés fédéraux des 23 décembre 1932 (RO 48, 859) et 13 avril 1933 (RO 49, 243) un quart du produit des droits de douane supplémentaires sur les fourrages devait être employé principalement à cette fin, en plus des sommes fournies par la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères. A partir de 1934 (arrêté fédéral du 28 mars 1934, RO 50, 255), la part du produit fut portée à un tiers.

Dans le secteur des pommes de terre, des fruits, des légumes et des œufs, on chercha à protéger la production indigène en prenant surtout des mesures relatives aux *importations*. (Nous faisons abstraction ici des dispositions prévues par la législation sur l'alcool au sujet des pommes de terre et des fruits à cidre.)

Le système du contingentement de l'importation, avec obligation pour l'importateur de se procurer de la marchandise suisse, a été réglé par un arrêté du Conseil fédéral du 10 juillet 1934 (RO 50, 580) pour les *pommes de terre*, par des arrêtés des 24 mai 1932 (RO 48, 241) et 3 juin 1932 (RO 48, 289) pour les *fruits*. Des droits de douane supplémentaires ont frappé de temps à autre les pommes de terre étrangères. Nous avons déjà parlé de l'obligation imposée aux porcheries d'acquérir des pommes de terre fourragères. Pour les autres mesures destinées à encourager la production des pommes de terre et des fruits et à en faciliter l'écoulement, nous renvoyons au message du 8 avril 1949 concernant la revision de la loi sur l'alcool (FF 1949, I, 681). Quant à l'importation des pommes de terre de table, elle est maintenant régie par l'arrêté du Conseil fédéral du 21 avril 1950 (RO 1950, 347) pris en vertu de la loi révisée sur l'alcool.

L'importation des *œufs* a été contingentée par un arrêté du Conseil fédéral du 26 février 1932 (RO 48, 108), celle de la volaille (vivante ou morte) par un arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1933 (RO 49, 811). Ces arrêtés obligeaient les importateurs d'acquérir, aux prix prescrits, une certaine quantité d'œufs et de volaille du pays. Pour faciliter, dans le secteur de la volaille grasse, l'exécution de cette obligation, qui repose sur un accord entre les milieux intéressés, les importateurs versent, sur la volaille importée, une taxe de compensation modeste; cette taxe sert à réduire le prix de la volaille indigène attribuée aux importateurs. Nous avons déjà mentionné la réglementation de l'aviculture (parcs avicoles).

Pour les *légumes*, le contingentement douanier fut institué, comme pour les fruits, au milieu de l'année 1932, sur la base des quantités importées en 1931 (arrêté du Conseil fédéral du 24 mai 1932, RO 48, 241). Les contingents étaient, d'une façon générale, calculés d'après le chiffre de la production indigène et les quantités de marchandise suisse acquises par les importateurs.

On procéda de la même manière pour le *vin*. Le contingentement douanier fut instauré par un arrêté du Conseil fédéral du 4 novembre 1933 (RO 49, 949). Cette mesure n'ayant pas suffi pour empêcher des perturbations du marché, la Confédération se vit obligée de participer financièrement aux achats destinés à faciliter le placement des récoltes de 1934 et 1935 (arrêté fédéral du 28 septembre 1935, RO 51, 678). Les vins furent achetés, pour la plus grande partie, par les importateurs. Des mesures furent prises en même temps pour faciliter la vente du raisin et du moût. En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1936 (RO 52, 682), un fonds spécial, appelé « fonds viticole », fut constitué en vue de protéger la viticulture et d'encourager le placement de la production viticole. Ce fonds fut alimenté par le produit d'une taxe de 3 francs sur chaque hectolitre de vin importé. Le Conseil fédéral se réservait en outre le droit d'obliger les importateurs de vins courants à acheter une part équitable de la récolte indigène, sous forme de raisins ou de vins nouveaux, afin de soulager le marché. Le 11 août 1939, la division de l'agriculture du département de l'économie publique et les importateurs de vins conclurent une convention (statut du vin) aux termes de laquelle ces derniers s'engageaient à prendre en charge, chaque automne, jusqu'à 200 000 hectolitres de vins de qualité moyenne ou inférieure, provenant surtout de la Suisse romande.

Malgré ces diverses mesures prises pour orienter la production et assurer les prix et les débouchés, une foule de paysans, dans de nombreuses régions, devinrent insolvables et étaient menacés de la ruine si une aide supplémentaire ne pouvait leur être accordée. C'est pourquoi la Confédération dut développer l'aide financière individuelle aux agriculteurs dans la gêne et instituer, de surcroît, les mesures juridiques nécessaires pour permettre l'assainissement des exploitations en question (sursis et concordat pour les créances couvertes ou non couvertes, intérêts compris). Dans tous les cas où la Confédération pouvait assurer la continuation d'une exploitation agricole sans gros frais pour la collectivité, il fallait, eu égard à la crise, chercher à éviter qu'un agriculteur ne vienne grossir les rangs des chômeurs. Pour ce qui concerne l'aide financière, nous renvoyons aux arrêtés fédéraux des 30 septembre 1932 (RO 48, 497) et 28 mars 1934 (RO 50, 255); pour les mesures juridiques, nous nous référons aux arrêtés fédéraux des 13 avril 1933 (RO 49, 221) et 28 septembre 1934 (RO 50, 1106).

III

La nouvelle orientation de la politique agricole

Jusqu'au début des années « trente », la Confédération d'une façon générale, nous l'avons dit, a alloué des subventions pour encourager l'agriculture, et ces subventions dépendaient habituellement du versement de subventions correspondantes par les cantons, éventuellement par les communes et par des particuliers. Elle prêtait son appui pour la formation professionnelle, les améliorations foncières, certaines activités. Elle allouait des subsides pour les assurances, les inspections de fromageries et d'étables, pour des expositions. Elle subventionnait des organisations agricoles qui cherchaient à améliorer la formation professionnelle et la technique. Elle organisait des dénombrements du bétail et prenait d'autres mesures encore. Les dispositions de la loi de 1893 se bornaient à régler l'allocation de subventions. La revision du 5 octobre 1929 n'y a apporté aucun changement touchant le principe même.

Ces subventions furent souvent critiquées et le sont encore aujourd'hui. On ne saurait cependant nier qu'elles ont fortement stimulé l'extension et l'amélioration des cultures et qu'elles ont contribué largement à développer la formation professionnelle des agriculteurs et les méthodes de travail et à rendre l'exploitation plus rationnelle. Il en est résulté une augmentation de la production par unité de surface, ce dont la communauté a profité, particulièrement en temps de guerre. Cette politique agricole fondée sur des conceptions libérales ne put cependant être maintenue lorsque notre agriculture se trouva dans une situation très difficile par suite de la crise mondiale. La Confédération dut recourir à des mesures de protection qui débordaient le cadre légal. Elles permirent à la classe paysanne de ne pas tomber dans le dénuement et de maintenir la productivité de l'agriculture. On put constater plus tard combien cela était important.

Ces diverses mesures, toutes nécessaires qu'elles étaient, ne résolvaient cependant pas la question agricole, devenue brûlante. Une orientation tout à fait nouvelle s'imposait. Elle ne pouvait avoir qu'un but: mieux adapter la production aux possibilités de placement sur le marché suisse et à l'étranger. Pour cela, il fallait que le paysan, qui gardait trop de bétail, réduisît son cheptel et développât la culture des champs dans la limite des possibilités. Les mesures prises année après année pour aider l'agriculture dans le secteur du bétail et du lait et les autres dispositions exceptionnelles arrêtées en faveur de l'agriculture provoquèrent un malaise dans le public, jusque dans les rangs des agriculteurs. Les restrictions imposées à la production pour dégorgier les marchés ne convenaient d'ailleurs guère à une agriculture obligée d'être intensive en raison des sommes considérables engagées dans l'exploitation. Ajoutons qu'une extension des cultures est de nature à améliorer, dans le domaine de l'alimentation, une production

nationale fort insuffisante. Cette considération avait, suivant la situation politique internationale du moment, plus ou moins de poids, en particulier dans les milieux non agricoles. C'est pourquoi le postulat (déjà mentionné à p. 143) que le conseiller national *Roman Abt* (Bünzen) déposa dans la session de mars 1938 rencontra un écho favorable. Ce postulat était ainsi rédigé :

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de nommer au plus tôt une commission d'experts qui devrait étudier et définir un système constructif de politique agricole moderne, et de soumettre aux chambres fédérales, au vu du résultat de cette étude, un rapport et des propositions.

Le postulat ayant été adopté par le Conseil national, le département de l'économie publique souleva le problème devant un grand nombre de représentants de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture, estimant qu'il convenait de discuter et d'établir en premier lieu les principes généraux de la politique agricole suisse. La conférence énonça en ces termes les « *fins de la politique agricole suisse* » :

1. La production doit être mieux adaptée aux besoins du pays, mais de façon que l'agriculture puisse occuper un plus grand nombre de bras. Cette meilleure adaptation
 - a. Doit réduire à un degré supportable les difficultés rencontrées par l'exportation des produits agricoles;
 - b. Doit permettre de tenir suffisamment compte des exigences de l'approvisionnement du pays en cas de guerre;
 - c. Doit permettre de satisfaire les besoins du pays en possibilités de travail.
2. Les prix des produits agricoles doivent être suffisants et aussi stables que possible, de façon
 - a. Que, dans les domaines exploités rationnellement et achetés à des prix raisonnables, le paysan obtienne, pour lui et les membres adultes de sa famille travaillant avec lui, non seulement un revenu correspondant à l'intérêt usuel des capitaux engagés dans l'entreprise (compte tenu de la sécurité du placement) mais encore un gain équivalent pour le moins aux salaires payés aux domestiques (voir les lignes directrices des commissions d'experts pour une nouvelle législation économique).
 - b. Que les fluctuations des prix des produits — abstraction faite des effets des conditions météorologiques — soient réduites à un minimum, grâce à un équilibre de la production et de l'exportation et à un marché bien dirigé, et que les baisses périodiques de prix, source d'insécurité et de mécontentement pour les paysans, soient empêchées autant que possible.
3. Une influence doit être exercée sur les prix des biens ruraux et sur l'endettement hypothécaire dans l'agriculture de façon
 - a. A empêcher que la valeur du sol affecté à l'agriculture soit surestimée dans les cas de vente ou d'affermage;
 - b. A permettre le désendettement des exploitations qui sont déjà trop endettées pour que les mesures prises en vue d'assurer les prix et les débouchés puissent leur être utiles.
 - c. A empêcher un nouvel endettement excessif. Il s'agira pour cela de fixer une limite de la charge hypothécaire, d'établir des dispositions légales pour régler le commerce des immeubles agricoles et le cautionnement, ainsi que de déclarer obligatoire, en matière de succession paysanne, le principe suivant lequel la valeur d'exploitation doit être fixée d'après le rendement.

Une seconde commission, composée de spécialistes de l'agriculture, fut chargée d'examiner les possibilités d'extension des cultures. Dans son rapport, elle déclara qu'il conviendrait d'étendre les cultures de céréales fourragères et de plantes sarclées et que les paysans devraient dans une plus large mesure assurer eux-mêmes leur ravitaillement. Si l'on portait de 100 000 à 300 000 hectares la surface des champs, dit-elle, le marché du lait serait suffisamment allégé et le sol suisse assurerait dans la proportion désirée notre alimentation. La commission ajoutait cependant que pour obtenir ce résultat, il fallait une parité suffisante des prix des produits du sol cultivé et du bétail, ainsi qu'une meilleure protection de l'agriculture contre la concurrence étrangère. Pour déterminer exactement l'ampleur des transformations, il fallait un *cadastre de la production*. Ce cadastre fut dressé avec célérité et rendit plus tard d'excellents services. Pour le surplus, nous renvoyons au message du 12 décembre 1938 sur l'extension de la culture des champs (FF 1938, II, 1063). L'arrêté fédéral urgent de l'année 1939 sur l'extension de la culture des champs, qui se réfère en particulier à la loi du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables, entra en vigueur cinq mois avant qu'éclate la seconde guerre mondiale. La guerre accéléra la transformation prévue, c'est-à-dire l'extension des cultures. En 1944, il y avait déjà 365 000 hectares de terres labourées. Le plan des cultures, fondé sur l'hypothèse d'un long isolement de la Suisse, prévoyait une surface de 505 000 hectares. Les chiffres suivants montrent les effets de cette extension des terres labourées sur la production nationale :

	1939		1944	
	ha	Rendement en tonnes	ha	Rendement en tonnes
Céréales panifiables	114 746	243 300	143 114	358 000
Céréales fourragères	22 160	41 740	75 534	174 600
Pommes de terre	47 321	619 900	84 675	1 824 500
Betteraves sucrières	3 207	108 400	5 693	187 500
Oléagineux	40	—	8 098	20 000
Légumes	9 282	230 000	17 024	512 000

L'arrêté fédéral du 6 avril 1939 ouvrit manifestement une *nouvelle phase de la politique agricole*, car il donnait à la Confédération la possibilité d'encourager la nouvelle orientation de la production par des mesures appropriées et, au besoin, de l'imposer. L'article 1^{er} de l'arrêté était rédigé en ces termes: « En vue de mieux assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, d'adapter la production agricole aux besoins nationaux et de soulager l'économie laitière, la Confédération prend des mesures pour étendre la culture des champs.

Dans l'exécution, elle visera à établir une juste relation entre les prix des produits de l'élevage et ceux de la culture. »

L'arrêté prévoyait notamment l'allocation de primes de culture pour l'avoine, l'orge et le maïs. Mais il autorisait le Conseil fédéral à étendre les mesures « à d'autres produits des champs » ou à appliquer des « mesures équivalentes », comme la prise en charge des marchandises à des conditions équitables (art. 2, 1^{er} al.; art. 3, 3^e al.). L'arrêté disposait en outre que le Conseil fédéral pouvait faciliter l'achat de semences sélectionnées, comme cela était déjà prévu pour les céréales panifiables (art. 14 de la loi sur le blé du 7 juillet 1932). L'article 7, lettre c, autorisait le Conseil fédéral, « si l'intérêt du pays l'exigeait », à contraindre les bénéficiaires de primes à livrer le grain de leur récolte qui excède les besoins du domaine et du ménage. Aux termes de la lettre a du même article, le Conseil fédéral pouvait « édicter des dispositions générales sur l'orientation de la production agricole et prescrire dans quelle mesure chaque exploitation doit participer au changement d'orientation ». La loi du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables contenait une disposition analogue (art. 4), applicable en cas de blocus économique.

Comme en 1914/18, la guerre imposa aux agriculteurs toutes sortes d'obligations concernant la production et la livraison, en vue de couvrir les besoins du pays en denrées alimentaires. Les prix furent en outre limités dans l'intérêt de la collectivité. En ces temps-là, les agriculteurs reçurent plus d'une fois la promesse qu'ils seraient suffisamment protégés lorsque la guerre aurait pris fin, et l'opinion publique acquiesça à cette promesse. Nous avons reproduit dans la première partie du message la requête que l'union suisse des paysans rédigea par la suite, c'est-à-dire le 27 novembre 1942.

L'arrêté fédéral du 6 avril 1939 devant bientôt cesser ses effets, le Conseil fédéral, se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le prorogea pour une année le 17 mars 1944 (RO 60, 193). Mais il adressa simultanément aux chambres un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral qui devait assurer la soudure avec la loi future (FF 1944, 197). Les chambres elles-mêmes invitèrent cependant le Conseil fédéral à instaurer aussi ce régime transitoire en vertu des pouvoirs extraordinaires. Le Conseil fédéral donna suite à l'invitation en édictant l'*arrêté du 3 novembre 1944 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre* (RO 60, 719). Cet arrêté prévoyait le maintien ou la modification des mesures en vigueur et envisageait de nouvelles mesures pour le cas de nécessité. Il a effet aujourd'hui encore.

IV

Les articles sur la matière

A l'inverse des autres chapitres du projet, où les dispositions sont en partie très détaillées, le chapitre premier du titre deuxième se borne à énoncer des règles générales. Il était à prévoir que cette partie du projet, qui concerne les mesures à prendre pour assurer la situation de la classe paysanne, susciterait le plus de discussions dans le public, tant il est vrai que ces mesures n'intéressent pas seulement les agriculteurs. Nous pensons en particulier aux dispositions concernant les prix (art. 27 à 29), lesquels ne peuvent être assurés sans une certaine protection contre les produits étrangers. Les problèmes soulevés dans le chapitre premier du titre deuxième sont d'une grande portée. Chacun s'accorde à reconnaître qu'un des premiers devoirs de l'Etat est de chercher à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture. Les avis ne commencent à diverger que sur les moyens à appliquer pour atteindre ce but. On reprocha au projet du 27 juillet 1948 de donner aux autorités des pouvoirs trop nombreux, trop étendus ou trop vaguement délimités. Il fait, disait-on, une part trop large au pouvoir d'appréciation de l'administration. Notre projet tient compte de ces critiques.

Chapitre premier

Production et placement, importation et exportation, prix**A. Production**

(Art. 18 à 21)

Deux considérations doivent déterminer l'orientation de notre production agricole. Premièrement, une exploitation optimum du sol cultivable dont nous disposons doit tendre à assurer dans la plus large mesure possible l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Secondement, la production doit être mieux adaptée aux possibilités de placement des marchandises dans le pays et à l'étranger. Ces buts ne peuvent être atteints — presque tout le monde est aujourd'hui d'accord sur ce point — que si nous conservons une surface cultivée bien supérieure à celle d'avant la guerre. C'est pourquoi les articles sur la production concernent en première ligne ce problème. Notre projet cherche à le résoudre par des dispositions réduites au strict minimum et prévoyant le moins possible l'intervention de l'Etat.

L'article 18, 1^{er} alinéa, autorise le Conseil fédéral, d'une façon toute générale, à prendre, dans les limites de la loi sur l'agriculture, les mesures nécessaires pour maintenir en champs une surface « qui facilite l'adaptation de la production aux possibilités de placement, permette d'obtenir des produits agricoles variés et d'étendre en temps utile la culture des champs

si les importations risquent d'être entravées de le sont déjà ». Des attributions précises, en ce qui concerne l'encouragement de la culture des champs, sont prévues en particulier à l'article 19. De telles attributions découlent cependant aussi des dispositions de la troisième partie et, dans une certaine mesure, de l'article 22 relatif aux importations. Ajoutons que les céréales panifiables font l'objet d'une garantie de prix et de placement instituée par la loi sur le blé et que la législation sur l'alcool accorde une protection en ce qui touche les pommes de terre. Comme on sait, par expérience, que la production agricole, soumise aux lois de la nature, ne peut être dirigée par le seul moyen des prix (que l'on pense à l'assolement), le Conseil fédéral recevrait, d'après l'article 18, 2^e alinéa, le pouvoir d'assigner aux cantons, dans les limites d'un programme des cultures et à titre indicatif, les surfaces à cultiver. Ces surfaces seraient ensuite réparties par les cantons entre les communes et les exploitations. Un tel programme ne peut, évidemment, être établi que pour une longue période. Dans ses limites, les agriculteurs doivent pouvoir choisir librement leurs cultures. Il en a été ainsi et dans une large mesure même pendant les années 1939 à 1945. Certaines surfaces à cultiver n'étaient alors prescrites que pour les légumes, les pommes de terre, les plantes oléagineuses, les prairies artificielles. Des obligations en matière de cultures ne sont prévues par la loi, pour une durée limitée, qu'en vue du cas où le pays se trouverait isolé économiquement ou menacé de l'être.

Le projet ne règle pas lui-même l'étendue générale des surfaces à cultiver. Comme nous l'avons dit, il était question, déjà avant la seconde guerre mondiale, de 300 000 hectares environ (nous renvoyons à ce sujet au message du 12 décembre 1938). Depuis lors, le Conseil fédéral s'est exprimé plusieurs fois sur la question, notamment dans ses messages du 17 mars 1944 concernant les mesures propres à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre (FF 1944, 197) et du 10 décembre 1945 concernant le régime du sucre (FF 1945, II, 489). 300 000 hectares représentent la surface optimum établie pour les différentes communes par le cadastre de la production agricole. Sur ces 300 000 hectares, 200 000 environ devaient être affectés aux céréales et 100 000 aux plantes sarclées (pommes de terre, env. 60 000 ha, betteraves sucrières 10 000 ha, choux-navets et betteraves fourragères et demi-sucrières 15 000 ha, légumes 13 000 ha, plantes oléagineuses 3 000 ha, tabac et textiles 1 500 ha). Si la culture des champs pouvait être maintenue sur une telle surface, nos paysans pourraient intensifier l'exploitation du sol d'une manière saine et générale, avec une bonne répartition des risques; le sol serait exploité dans une mesure répondant à l'intérêt de l'approvisionnement du pays.

A vrai dire, on entend souvent soutenir qu'il n'est pas certain qu'une telle organisation de la production agricole soit judicieuse. Etant donné

les prix élevés des terres et les gros frais de construction et d'entretien des immeubles (il s'agit là de dépenses imposées principalement par nos conditions climatiques), il importe d'exploiter le sol suisse le plus intensément possible et d'une façon des plus rationnelles. C'est pourquoi nos exploitations agricoles — l'aspect de nos campagnes le prouve fort bien — représentent une somme d'argent et de travail qu'on rencontre rarement ailleurs. Il ne saurait être question de réduire l'intensité de l'exploitation. Il en résulterait d'abord un renchérissement de la production, puis une forte diminution du nombre des entreprises et des familles paysannes, enfin une inquiétante réduction de nos possibilités de ravitaillement. Ces résultats seraient le contraire de ce que nous cherchons à obtenir par la politique agricole dans notre pays industrialisé. Le paysan ne peut exercer une forte influence sur le coût du sol, des bâtiments, des matières auxiliaires (engrais, fourrages, semences, produits antiparasitaires), des machines, des outils, des carburants, de la lumière, de l'énergie électrique, du service de l'intérêt, etc.). Il ne peut pas déterminer davantage les salaires de la main-d'œuvre qu'il engage. Il doit accepter les conditions créées par le niveau élevé que les frais atteignent dans notre pays du fait de l'industrie, des arts et métiers et du commerce. La grandeur des entreprises — qui est une notion variant suivant le genre d'exploitation du sol — n'a pas sur le rendement l'influence qu'on lui prête souvent. L'emploi des moyens techniques ne saurait, lui non plus, dépasser certaines limites, assez étroites. Il ne doit en tout cas pas être poussé au point de transformer les conditions mêmes de l'exploitation paysanne et de doter la Suisse d'une agriculture sans classe paysanne. L'orientation de la production ne peut non plus excéder ce qui est prévu. La culture des champs et l'économie laitière occuperont toujours la première place, étant donné que, d'une façon générale, ce sont les deux branches pour lesquelles les conditions sont les plus favorables. La zone des collines et les préalpes conviennent spécialement à la production laitière, tandis que les cultures réussissent le mieux dans la région du plateau. L'arboriculture, la viticulture, la culture des légumes et l'aviculture sont des activités accessoires qui ne peuvent se développer davantage. Il suffit de penser aux difficultés de placement des produits pour s'en rendre compte. Pour éviter une redoutable surproduction de lait et pour assurer la base nécessaire à l'extention des cultures que pourrait nécessiter notre défense nationale économique, il convient de faire en sorte que les labours couvrent quelque 300 000 hectares.

Or, il ressort de notre message du 12 juin 1950 sur les mesures à prendre pour encourager la culture des champs (FF 1950, II, 227) que la surface des terres ouvertes est bien près d'atteindre la limite des 250 000 hectares que tous les spécialistes considèrent comme critique pour notre économie laitière. La culture des pommes de terre, des légumes et des plantes oléagineuses a beaucoup diminué. La culture des betteraves, qui devait permettre de produire moins de pommes de terre, n'a pu être développée,

le peuple ayant rejeté l'arrêté du 10 décembre 1945. Les difficultés d'utilisation, en 1948, eurent des effets fort fâcheux sur la culture des pommes de terre. Si, malgré les mesures prises (garantie des prix et du placement des céréales panifiables, protection des producteurs de pommes de terre en vertu de la loi sur l'alcool, soutien des autres cultures) la superficie labourée devait diminuer au point qu'il en résulte de nouvelles difficultés pour le placement des produits de l'économie animale, le Conseil fédéral devrait pouvoir prescrire l'adaptation du nombre des têtes de bétail aux quantités de fourrages produites dans le domaine et dans le pays. Une première mesure entre en considération ici: le contingentement de l'importation des fourrages étrangers et l'institution de suppléments de prix pour ces produits. L'article 18, 1^{er} alinéa, prévoit expressément cette possibilité. Le cas échéant, le contingentement du bétail, en particulier des porcs, dans les exploitations, entrera aussi en considération. Il faut vivement espérer que le Conseil fédéral ne sera jamais obligé de faire usage du pouvoir que lui confère l'article 18, 1^{er} alinéa, lettre b, étant donné qu'une limitation de la production serait, à la longue, intolérable pour notre agriculture, grevée de si gros frais. Il ne serait d'ailleurs guère possible de rétablir pour une durée indéterminée les mesures officielles appliquées dans les années « trente » pour assurer les prix et le placement des produits.

A l'heure actuelle, l'importation des matières fourragères, de la paille et des litières est centralisée entre les mains de la société coopérative des céréales et matières fourragères. Comme le statut légal de cette société n'est pas encore fixé, nous avons réservé son activité dans les dispositions finales (art. 119).

L'article 19 traite de l'encouragement de la culture des *céréales fourragères* (orge, avoine et maïs) au moyen de primes. Nous renvoyons aux messages des 12 décembre 1938 (FF 1938, II, 1063 s.) et 12 juin 1950 (FF 1950, II, 227 s.). Cet article, comme l'arrêté fédéral du 6 avril 1939, prévoit la possibilité d'encourager, dans certaines conditions, la culture de *produits des champs autres que les céréales fourragères*. Il autorise le Conseil fédéral à appliquer d'autres moyens que l'allocation de primes de culture, en lieu et place de ces primes ou conjointement avec elles. L'un de ces moyens sera la prise en charge de la marchandise chez les producteurs à des conditions équitables. Cela permettrait de conserver au moins une certaine base de départ aussi pour la culture du colza; il s'agirait d'une surface de 2 000 à 3 000 hectares. Vu l'insécurité actuelle, le Conseil fédéral considère qu'il ne serait pas du tout sage de laisser entièrement à son sort la culture des plantes oléagineuses, qui a contribué si largement à notre ravitaillement en graisses pendant la dernière guerre. Laisser cette culture à son sort signifierait la condamner à disparaître. A cela s'ajoute que la culture du colza, comme celle des plantes sarclées, joue un rôle pour le maintien des emblavures. Jusqu'à présent, les primes nécessaires pour assurer l'utilisation

du colza pouvaient être prélevées sur les recettes provenant des suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles, ainsi que les matières premières servant à leur fabrication. A l'avenir, les sommes nécessaires proviendraient des charges frappant les fourrages étrangers, ce qui signifie qu'elles seraient fournies principalement par l'agriculture elle-même. Mais la possibilité d'encourager d'autres cultures comme le lin, les pommes de terre et les légumes en pleins champs joue aussi un rôle considérable pour les régions de montagne où les céréales fourragères ne donnent plus que des rendements minimes; nous avons un grand intérêt à ce que, dans ces régions aussi, la culture des champs soit maintenue autant que possible.

Aux termes de l'article 20, les *entreprises qui gardent du bétail à titre industriel* peuvent être tenues de reprendre des matières fourragères appropriées du pays. Cette disposition vise principalement les entreprises d'engraissement de porcs. La loi révisée sur l'alcool (art. 24 *bis* et 24 *ter*) contient des règles semblables, mais applicables à toutes les exploitations. Entrent en considération comme matières à reprendre les pommes de terre, le cas échéant aussi les marcs de fruits.

L'article 21 dispose que l'agriculture doit, dans la mesure où il est possible de l'exiger d'elle, *pourvoir à son ravitaillement par le moyen de la production de l'exploitation*. Ce principe n'a pas soulevé d'opposition. La disposition vise les céréales fourragères, les pommes de terre, les légumes, la viande, le lait et les œufs. Pour les céréales panifiables, la question est réglée par l'article 5, 2^e alinéa, de la loi sur le blé, où il est dit que «la prise en charge du blé indigène au prix majoré est subordonnée en principe à la condition que le producteur garde du blé pour ses propres besoins». Si l'on demande que le marché suisse soit réservé en premier lieu à la production indigène, il va de soi que les paysans doivent, autant que possible, couvrir eux-mêmes leurs besoins. Ce ravitaillement direct est d'ailleurs conforme aux exigences d'une exploitation rationnelle et contribue, notamment dans les régions de montagne, à assurer une alimentation plus saine et plus variée. On trouvera sûrement une solution qui tienne compte de la diversité des conditions en plaine et en montagne.

B. Réglementation des importations et exportations

(Art. 22 et 23)

L'article 22 est certainement la principale disposition que nous vous proposons. Dans le projet du 27 juillet 1948, il était rédigé en ces termes:

¹ L'importation de produits concurrents de ceux de l'agriculture suisse, ainsi que de matières fourragères, ne doit pas compromettre l'exécution du programme de production et le placement des produits indigènes.

² A cet effet, le Conseil fédéral est autorisé à régler l'importation et à subordonner à des conditions appropriées l'octroi des permis d'importation; il peut en particulier:

- a. Subordonner l'autorisation d'importer à l'engagement de reprendre des produits indigènes au prix du marché intérieur;
- b. Surveiller l'importation du bétail de boucherie, de la viande et des produits carnés, et la mettre au service du placement, dans le pays et à l'étranger, du bétail d'élevage, de rente et de boucherie;
- c. Subordonner l'importation au versement de droits de douane supplémentaires et de suppléments de prix ou de taxes de compensation des prix.

³ Les autorisations d'importer doivent faire l'objet d'une réglementation périodique et être adaptées aux circonstances.

Les représentants du commerce, de l'industrie et des arts et métiers déclarèrent que la protection réclamée par l'agriculture contre la concurrence étrangère était excessive et incompatible avec les exigences de notre économie, si étroitement liée à celle des pays étrangers. Ils combattirent notamment l'idée d'une extension de la protection résidant dans la limitation de l'importation de tous les produits faisant concurrence à ceux de notre agriculture et l'idée d'une autorisation générale accordée au Conseil fédéral pour régler les importations, subordonner l'octroi des permis d'importation « à des conditions appropriées » et instituer des droits de douane supplémentaires, des suppléments de prix et des caisses de compensation des prix. La plupart des mémoires des autres groupements économiques ou professionnels exprimaient un avis semblable.

Les grandes associations économiques, qui cherchèrent ici également une solution, ne purent arriver à un accord complet. Les milieux du commerce, de l'industrie et des arts et métiers voulaient que la protection douanière fût limitée aux produits agricoles d'un *même genre*. Les agriculteurs estimaient que cela était insuffisant. Aussi firent-ils une réserve à ce sujet dans le mémoire commun des grandes associations concernant l'article 22. Ils demandaient que l'article fût complété par une disposition prévoyant que, si les mesures de protection douanière limitées aux produits d'un même genre ne suffisaient pas et que l'existence des branches d'importance vitale de l'agriculture fût ainsi menacée, le Conseil fédéral pourrait, sous certaines conditions, étendre ces mesures aux produits agricoles atteints par la concurrence, même s'ils sont d'un autre genre. Le Conseil fédéral devait aussi, dans les mêmes conditions, pouvoir instituer des suppléments de prix et des taxes de compensation. Ces arrêtés devaient être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Les agriculteurs pensent qu'une telle disposition exceptionnelle, rédigée pour faciliter l'entente sur un projet commun, représente le maximum des concessions qu'on peut leur demander. Ils signalent à ce propos l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, qui ne subordonne pas à la condition susindiquée (sauvegarde d'une branche menacée) l'intervention de la Confédération en leur faveur, à l'inverse de la lettre *a* du même alinéa.

de l'article 31 *bis*, qui concerne l'aide à d'autres branches économiques ou professions. La commission mixte d'experts a accepté le complément proposé par les agriculteurs, contre les voix des représentants de quelques autres groupements économiques.

Le Conseil fédéral est également d'avis que la première partie du 1^{er} alinéa de l'article 22 ne protège pas suffisamment l'agriculture. Si cette protection ne peut s'appliquer qu'aux marchandises d'un même genre, c'est-à-dire aux marchandises qui sont aussi produites dans le pays, l'importation des huiles et graisses, par exemple (ainsi que des matières premières servant à leur fabrication et des produits mi-fabriqués) ne peut pas du tout être limitée; quant à celle des fruits et des légumes, elle ne peut l'être que dans une mesure très précise. Dans de pareilles conditions, la situation pourrait devenir bien vite dangereuse pour les producteurs de fruits et de légumes, mais surtout pour la plus importante de nos branches agricoles, la production du lait. Si, par exemple, le prix du beurre, et par conséquent celui du lait, devaient s'aligner constamment sur les prix des graisses et huiles étrangères, il en serait bientôt fait de notre agriculture. Ce point-là ne souffre pas de discussion.

Les dispositions tendant à protéger l'agriculture présentent une dangereuse lacune. A vrai dire, les milieux qui voudraient voir limiter la protection douanière aux produits d'un même genre pensent, eux aussi, que la Confédération, si des branches importantes de l'agriculture étaient menacées dans leur existence, ne pourrait pas laisser aller les choses. Mais ils estiment que les mesures à prendre en cas de circonstances aussi exceptionnelles ne peuvent pas être réglées par la législation ordinaire et qu'il faudrait un acte législatif spécial. Le but — personne ne le conteste — est de conserver une forte population paysanne et d'assurer la productivité de l'agriculture. Mais ce but ne pourra être atteint que si la loi elle-même protège suffisamment les branches les plus importantes. L'économie laitière (y compris l'engraissement des bovins) participe en moyenne pour 50 pour cent au rendement brut de l'agriculture. La part de l'arboriculture est de 7 pour cent et celle de la production légumière de 6 pour cent. Mais l'aviculture (5 à 6%) et la viticulture (4 à 5%) peuvent, elles aussi être mises en danger par une suppression des suppléments de prix et des taxes de compensation. Les mesures prévues à l'article 22, 1^{er} alinéa, lettres a à c, ne peuvent être complétées suffisamment par des droits de douane. C'est pourquoi il convient d'insérer dans la loi une disposition autorisant le Conseil fédéral à restreindre davantage, *s'il le faut*, les importations et à combiner cette mesure avec la perception de suppléments de prix ou de taxes de compensation. D'ailleurs, les associations centrales du commerce, de l'industrie et des arts et métiers, ont déclaré elles-mêmes, dans leur mémoire commun, qu'elles ne s'opposeraient aucunement à ce qu'on prévienne dans la loi sur l'agriculture des mesures de protection contre

les importations. Or, ce qui est proposé ici ne va pas plus loin tout au moins en ce qui concerne le groupe important des matières grasses, y compris le beurre, que ce que prévoyaient les dispositions exceptionnelles des années « trente ». L'article 22, 1^{er} alinéa, dispose expressément que toutes les mesures à prendre par le Conseil fédéral pour protéger l'agriculture doivent tenir compte des autres branches économiques. Il est en outre prévu que la commission permanente mentionnée à l'article 3 devra être entendue dans toutes les questions de portée générale avant qu'une décision ne soit prise. Il n'y a donc pas lieu de craindre qu'on accorde aux agriculteurs une protection douanière qui serait économiquement condamnable et intolérable pour les autres milieux de la population.

Nous devons relever ici que l'article 22 ne tend pas à cultiver « une plante de serre ». En ce qui concerne la formation professionnelle, la technique et, nous l'avons dit, les mesures d'entraide, l'agriculture suisse a atteint un niveau élevé. Par un travail rationnel et intensif, elle arrache à chaque hectare de sol des récoltes qui ne sont légèrement dépassées qu'en Hollande, en Belgique et au Danemark et qui sont bien supérieures à ce qu'on obtient dans les pays d'outre-mer, dont le sol est pourtant beaucoup plus fertile. Nos paysans doivent cependant travailler dans des conditions plus défavorables que la plupart de leurs concurrents (déclivité du terrain, morcellement prononcé du sol, prix élevé des biens-fonds, faible étendue des domaines, conditions météorologiques très diverses, longs hivers durant lesquels l'affouragement du bétail est onéreux, constructions coûteuses imposées par le climat, cherté de la main-d'œuvre, etc.). Ils doivent donc compter avec des frais plus élevés. Certes, d'autres branches économiques sont, à bien des égards, désavantagées par rapport à l'étranger. Mais la production agricole, soumise aux lois de la nature, dépendant largement du climat et du sol et bridée par les propriétés biologiques des plantes et des animaux peut moins bien que les industries modernes s'adapter aux conditions et compenser les différences. Dans des circonstances normales, notre agriculture n'est cependant en état d'infériorité manifeste qu'à l'égard des pays qui disposent d'une main-d'œuvre à très bon marché ou qui comprennent de vastes territoires où le sol est fertile et peu cher et disposent de matières premières en suffisance, de carburants peu coûteux et de moyens techniques illimités. Il y a toutefois lieu de mentionner aussi les pays qui livrent leurs produits à meilleur marché grâce à une monnaie effondrée ou à des subsides de l'Etat ou encore en raison d'un plan économique. Comme les circonstances changent sans cesse, il est très difficile de calculer ou simplement d'estimer l'incidence de la protection douanière de l'agriculture sur le coût de la vie, ainsi que, par contre-coup, sur l'aptitude de notre industrie d'exportation à soutenir la concurrence et sur le tourisme. Des enquêtes récentes paraissent plutôt montrer qu'on se fait souvent une idée exagérée des charges en question et que celles-ci demeurent dans des limites supportables. Il y a en outre lieu de considérer

que diverses régions ne pourront probablement pas livrer dans l'avenir leurs marchandises à des prix aussi bas que jusqu'à présent, parce que les charges sociales s'y seront accrues, ou que l'exploitation immodérée qui y est pratiquée ne pourra continuer.

L'article 22, 2^e alinéa, prévoit que, lorsque les importations sont subordonnées à l'octroi de permis, les *autorisations d'importation* doivent être périodiquement révisées et adaptées aux circonstances. L'adoption d'une telle disposition, qui correspond d'ailleurs d'une façon générale à la pratique actuelle, est nécessaire. On pourra ainsi corriger largement les inconvénients attachés au système des contingents.

L'article 22, 4^e alinéa, s'inspire également de la pratique. Cette disposition vise les producteurs, ainsi que les groupements qui ont pour but propre le ramassage et la distribution des produits (coopératives pour la mise en valeur des fruits, du vin, des légumes et des œufs). Elle ne s'applique en revanche pas aux organismes de répartition, tels que les fédérations de coopératives agricoles d'achat ou de vente et autres organisations semblables qui importaient précédemment déjà. Celles-ci doivent être traitées comme les autres grands organismes de répartition. La disposition dont il s'agit ne devra cependant pas être appliquée d'une manière rigide à l'égard des organismes de mise en valeur appartenant au premier groupe, car il pourra se produire des cas où des raisons d'équité commanderaient l'octroi exceptionnel d'un contingent. Dans les années de récoltes nettement déficitaires, les groupements qui ont pour tâche de mettre en valeur la production des agriculteurs qui leur sont affiliés doivent pouvoir, le cas échéant, importer des produits pour être en mesure de servir leur clientèle habituelle et de maintenir leur activité.

Pour préciser la portée de l'article 22, il convient de donner quelques explications sur la *signification* des termes « produits agricoles » et « produits de même genre » qui y sont employés, ainsi que sur la *nature et l'étendue des mesures* qui doivent pouvoir être prises en vertu de l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre c.

Les avis divergent sur la signification à donner au terme « produits agricoles » (art. 22). Suivant le sens qu'on lui attribue, la protection assurée par cet article augmente ou diminue. Les représentants de l'agriculture voudraient voir appliquer ce terme non seulement aux produits bruts (lait, fruits, légumes, œufs, pommes de terre, légumineuses) mais encore aux produits résultant d'une transformation à un ou plusieurs degrés, comme par exemple le beurre, le fromage, le lait condensé, la poudre de lait, les saucisses séchées, les œufs congelés ou en poudre, les conserves de viande, de légumes et de fruits. D'autres milieux, tels que ceux de l'industrie et des arts et métiers, pensent qu'on ne devrait pas aller si loin. Ils considèrent le lait condensé, la poudre de lait, les conserves en général et les œufs en

poudre comme des produits industriels. Pour les saucisses séchées, les avis ne diffèrent pas autant.

Il n'est pas aisé, mais pas non plus nécessaire, de préciser exactement ce qu'on doit entendre par « produits agricoles » au sens de l'article 22. Notons toutefois que les marchandises résultant d'une transformation obtenue par des procédés nettement industriels ne peuvent être considérées comme des produits agricoles, même si elles font concurrence à ces produits. Il faut laisser à la pratique le soin de régler les cas douteux en prenant en considération le but de la loi et les intérêts de la population non agricole. Cette manière de faire se justifie d'autant plus qu'il s'agira là de questions de portée générale à soumettre à la commission de l'agriculture prévue par l'article 3.

Jusqu'ici, la *pratique* n'a peut-être pas déterminé très clairement ce qu'il faut entendre par « produits agricoles ». Elle fournira cependant une bonne base pour la solution de la question. Il n'est pas prévu de modifier sérieusement ce qui s'est fait jusqu'à présent. Dans le domaine des fruits et des légumes, seuls les produits à l'état frais font l'objet de restrictions à l'importation. Les conserves échappent à ces restrictions. Il en est autrement de la viande. Aux termes des dispositions en vigueur (ACF du 2 novembre 1948 concernant la production, l'importation et le placement d'animaux, de la viande et autres denrées de nature carnée, art. 1^{er}) sont seuls affranchis des restrictions les extraits de viande des numéros tarifaires 79 *a* et 79 *b*, ainsi que les saucisses indiquées sous les numéros 80 *a* et 80 *b* (salami, mortadelle, etc.). Les conserves de viandes (n^{os} 77 *a* et 78) sont en revanche assujetties. Il était en effet nécessaire, s'agissant de réglementer l'importation du salami et d'autres produits analogues, d'agir avec prudence, car ces importations ont des répercussions importantes sur nos exportations. C'est pourquoi il n'était pas possible d'emblée de fixer pour l'importation des quantités variables et de les faire dépendre du volume de la production indigène. Les marchandises figurant sous les numéros tarifaires 80 *a* et 80 *b* sont maintenant soumises à l'arrêté du Conseil fédéral n^o 65 du 3 novembre 1950 relatif à la limitation des importations (RO 1950, 1221). Il est par conséquent possible de limiter les importations au contingent fixé par accord commercial et d'obliger les importateurs à des prestations équitables en faveur de l'utilisation des produits indigènes correspondants. À ces conditions, il est possible d'englober le salami et les produits de charcuterie analogues dans la réglementation de l'article 22.

On peut dire de la notion de « produits de même genre » ce qu'on a dit de celle de « produits agricoles ». Cette notion de la similitude des produits est consacrée pour la première fois par la loi révisée sur l'alcool (art. 24 *ter*), qui emploie le terme de « produits similaires ». Les uns prétendent qu'il doit s'agir des mêmes produits, tandis que d'autres disent

qu'il doit s'agir des produits d'un même groupe (par ex. le groupe des choux, des légumes à feuilles, des plantes-racines, le groupe des fruits à noyau et celui des fruits à pépins, etc.). D'autres encore allèguent que les légumes dans leur ensemble — et les fruits dans leur ensemble — doivent être en principe considérés comme produits du même genre. La pratique a cherché, ici aussi, une solution qui tienne compte de la diversité des conditions. Pour les fruits et les légumes, nous renvoyons à notre XXXVII^e rapport, du 26 août 1948, sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (FF 1948, III, 37). Nous y exprimons l'avis que le terme « produit du même genre » s'applique au même produit, exactement déterminé. L'importation des choux-fleurs et des choux ne sera ainsi restreinte que lorsque l'offre des mêmes articles de provenance indigène couvrira les besoins. Les produits analogues exerçant la même concurrence sur la marchandise suisse seront en revanche admis. Notre rapport contient toutefois la remarque suivante: « dans ce dernier cas, nous tâchons cependant de maintenir dans les limites raisonnables les arrivages de produits concurrents de provenance étrangère apparaissant sur le marché en même temps que les produits suisses ». Cela montre que la pratique n'est pas du tout rigide. A vrai dire, les constatations faites dans le rapport susmentionné ne peuvent pas être considérées comme indiquant d'une façon absolue et permanente la façon d'interpréter l'article 22 de la loi sur l'agriculture. Pour le bétail de boucherie et la viande, on considère, du point de vue de la concurrence, le groupe et non pas le produit. C'est ainsi que, quand l'offre de porcs de boucherie de provenance indigène est suffisante, on suspend non seulement l'importation des porcs de boucherie, mais encore celle de la viande de porc, ainsi que des conserves de porcs et des produits du même genre qui peuvent être fabriqués dans le pays.

Bien souvent, la définition qu'on donnera des produits agricoles réglera la question de la similitude des produits. Tel sera le cas pour le lait condensé, le lait en poudre, les conserves de viande, les saucisses séchées, les œufs congelés et les œufs séchés, les conserves de fruits et de légumes. Mais il en sera autrement des fruits et légumes frais, ainsi que du vin. Pour cette boisson, la question n'est pas difficile à résoudre. Le vin rouge et le vin blanc doivent indubitablement être considérés comme des produits du même *genre* au sens de la loi. Pour les fruits et légumes frais, les circonstances sont telles qu'il serait difficile de modifier foncièrement la pratique actuelle. Une certaine modification de la démarcation peut cependant se concevoir. Avant de prendre une décision de nature à exercer des effets considérables, le Conseil fédéral consultera, ici aussi, la commission permanente.

L'article 22, 1^{er} alinéa, lettre c, dit que le Conseil fédéral peut obliger les importateurs à prendre en charge des produits de même genre, d'origine indigène, dans une proportion acceptable par rapport aux importations,

et, à cet effet, « prendre les mesures nécessaires et arrêter des prescriptions ». Cette disposition entend assurer à tous égards le fonctionnement d'un système qui consiste à subordonner une permission à l'exécution d'une certaine obligation (*Leistungssystem*).

Aux termes de l'article 23, 1^{er} alinéa, la Confédération encourage l'*exportation* d'animaux de rente et d'élevage, de produits de l'économie animale et de l'économie laitière, ainsi que de produits de l'arboriculture fruitière et de la viticulture indigènes. Cette disposition pourra trouver son application dans un système de compensation, dans le versement de subsides pour frais de transports, dans l'allocation de subventions pour des expositions ou autres œuvres de propagande, dans l'octroi de primes à l'exportation du bétail d'élevage, pour empêcher des différences considérable de prix. Mentionnons aussi les subsides qui pourraient se révéler nécessaires, notamment pour aider au placement des excédents. Au 3^e alinéa du même article, il est dit que si l'observation de certaines directives en matière de qualité et de prix, dans le pays et à l'étranger, répond à un besoin, le département de l'économie publique peut subordonner les exportations à l'octroi de permis et lier aux autorisations d'exportation des charges appropriées. La disposition vise en particulier le bétail d'élevage et le fromage. La loi révisée sur l'alcool contient une disposition semblable (art. 24^{ter}, 4^e al.) pour les pommes de terre, les fruits et leurs dérivés.

Pour terminer, nous tenons encore à relever qu'en prenant des mesures en matière d'importation et d'exportation il faut toujours tenir compte de la politique commerciale générale et des engagements résultant de traités commerciaux ou d'autres conventions internationales. En revanche, les principes inscrits dans la loi sur l'agriculture devront être désormais pris en considération lors de la conclusion d'accords dans lesquels la Suisse prend des engagements déterminés en matière d'importation et d'exportation.

C. Utilisation

(Art. 24 et 25)

L'article 24 traite de l'utilisation de l'excédent du marché et de l'obligation de reprise de marchandise imposée aux producteurs. Il doit pouvoir s'appliquer si, malgré les mesures prévues dans les articles 18, 20, 22 et 23, certains produits agricoles, *momentanément* en excédent, risquent de provoquer des effondrements de prix, ce qui peut fort bien arriver lorsqu'il s'agit d'une production liée aux conditions naturelles. Nous pensons en premier lieu aux fruits de table et aux légumes. Mais il peut y avoir aussi des excédents pour le bétail de boucherie, les œufs, le lait et les produits laitiers. Pour les pommes de terre et les fruits à cidre, nous rappelons la législation sur l'alcool; pour les produits viticoles, nous signalons les articles 40 et 44. En règle générale, des ressources relativement minimes suffisent à prévenir un effondrement des prix. Le projet contient les possibilités d'intervention

dans des bornes si étroites qu'il n'y a pas lieu de craindre que l'article 24 n'incite à faire appel sans raison aux ressources de la Confédération. Premièrement, la commission de l'agriculture doit être consultée. Deuxièmement, il doit s'agir de mesures de durée limitée prises en vue de décongestionner le marché, d'assurer le placement des excédents. Troisièmement, il s'agit de l'utilisation des excédents, et de rien d'autre. Les frais seront couverts par le produit des suppléments de prix et des droits de douane supplémentaires perçus en vertu de la loi sur l'agriculture. Les cantons intéressés devront fournir une contribution appropriée. Il ne peut donc pas s'agir ici d'encourager une production qui se développe sans tenir compte des possibilités de placement existantes et conduit à des excédents *permanents*.

L'article 24, 2^e alinéa, correspond à l'article 4 de l'ordonnance du 6 août 1935 tendant à limiter la production animale, où il est dit que les éleveurs et les engraisseurs peuvent être tenus de nourrir régulièrement leurs porcs avec des résidus de laiterie et de prendre livraison de ces matières et que les fournisseurs de lait pourront être tenus de reprendre des résidus de laiterie en vue de les utiliser dans leurs exploitations.

Parmi les dispositions relatives à l'utilisation des produits, l'article 25, qui indique les *mesures à prendre dans le domaine de l'industrie laitière*, appelle quelques explications particulières. L'industrie laitière est la principale branche de l'agriculture suisse. En 1948, la production laitière participait pour plus de 34 pour cent au rendement brut total de cette branche. Aussi le système de la garantie du prix du lait, en vigueur depuis plus de 30 ans, revêt-il une importance capitale. Il permet de conclure des contrats de livraison pour de longues périodes, en règle générale pour une année, et d'assurer ainsi l'utilisation de toute la production du lait commercial. Grâce à ce système, on peut, en temps de pénurie, « capter » à peu de chose près l'ensemble de la production, comme aussi assurer une juste répartition du lait et des produits laitiers. Si le pays produit trop de lait, on est à même, avec ledit système, de soutenir le prix et d'orienter la production. Les principes inscrits à l'article 25 n'ont suscité aucune opposition dans la commission d'experts.

Comme par le passé, le Conseil fédéral doit pouvoir obliger l'union centrale des producteurs suisses de lait et ses sections à pourvoir au ravitaillement du pays en lait, principalement en lait de consommation (lettre *a*). Par des conventions ou des dispositions statutaires, l'union centrale doit pouvoir transférer à ses membres les obligations en question, ce par quoi il faut entendre notamment la fourniture de lait de consommation provenant des bassins d'alimentation naturels et, en cas de nécessité, la livraison de lait de secours. Il est en outre indispensable que la transformation du lait soit judicieusement réglée, suivant les possibilités de placement des produits dans le pays et à l'étranger. Notons qu'on doit attacher une

importance toute spéciale à la fabrication et à l'exportation du fromage, qui doivent permettre en particulier des importations de beurre aussi fortes que possible. C'est pourquoi tous les producteurs de lait et toutes les entreprises de transformation du lait devront, comme par le passé, être tenus d'appliquer les décisions prises par l'union centrale des producteurs suisses de lait, avec l'approbation de la division de l'agriculture, au sujet de la production laitière, du ravitaillement en lait et en produits laitiers, des contrôles à exécuter et des rapports à présenter. Pour que ce résultat soit atteint et que les prescriptions sur la production laitière soient appliquées, il est de toute importance que, dans les différentes régions, les charges soient équitablement réparties. Notre projet ne prévoit cependant pas l'affiliation obligatoire à une coopérative ou la restriction du droit de démission. Les producteurs qui mettent du lait ou des produits laitiers dans le commerce ne doivent pas pouvoir changer à leur guise de centre de ramassage ou de transformation et causer ainsi du tort aux autres fournisseurs en troublant des mesures prises en commun pour assurer l'utilisation rationnelle de la production. Dans ce domaine tout particulièrement, les intéressés doivent mettre leur point d'honneur à se témoigner des égards réciproques et à respecter les règles de la solidarité.

Depuis longtemps déjà, on constate qu'une certaine péréquation s'impose si l'on veut régler judicieusement le placement du lait de consommation et la transformation du lait en produits dérivés. Cette péréquation réside dans le fait qu'une partie du produit de la vente du lait de consommation et de la crème sert à réduire les prix de produits laitiers qui ne laissent qu'un maigre gain. Suivant l'évolution de la situation, des nécessités semblables pourront, dans l'avenir également, se produire à des degrés divers. C'est pourquoi la loi fédérale doit contenir une disposition claire (lettre *b*) si l'on veut que les mesures à prendre répondent aux exigences d'un bon ordre.

Dans le public et aux chambres, on a prétendu, notamment lorsqu'il était question des mesures à prendre pour soutenir le prix du lait, que les marges du commerce du lait de consommation étaient excessives et que des conditions saines devaient être instaurées d'urgence dans cette branche commerciale. L'article 44 de l'ordonnance sur le commerce des denrées alimentaires ne permet pas de lutter d'une manière suffisante et égale contre la multiplication des débits de lait. C'est ainsi qu'il a fallu, par exemple, augmenter en 1948 de 2 centimes le prix du lait à Zurich (1 c. de plus que dans le reste de la Suisse) parce que les marchands de lait ne pouvaient se tirer d'affaire avec l'ancienne marge. Le nombre des débits de lait à Zurich, qui était de 255 en 1914, avait passé à 426 (181%) en 1936, alors que l'ensemble de la consommation journalière n'avait passé que de 90 000 à 110 000 litres (122%). La commission fédérale d'étude des prix, en 1927, et une commission spéciale nommée par le Conseil fédéral, en 1937, arrivèrent, l'une et l'autre, à des conclusions qu'on peut

résumer comme suit: Les frais de distribution subissent en particulier l'influence défavorable du grand nombre des petits débits et pourraient être diminués si la distribution était organisée par quartiers. La répartition par quartiers s'impose cependant aussi pour des raisons touchant à la réglementation des heures de travail si l'on attache du prix à ce que le lait continue à être livré à domicile le dimanche également.

Cette distribution rationnelle et économique du lait ne peut être suffisamment garantie que si l'on maintient la répartition par quartiers instituée dans toutes les villes suisses (sauf à Genève) et dans de nombreux centres de consommation, petits ou moyens. Pour cela, il faut cependant que l'on maintienne aussi le régime du permis pour l'ouverture, la cession et le transfert de débits de lait (lettre c), étant entendu que la question du besoin devra jouer en pareille occurrence un rôle décisif. Les demandes devront être examinées par les autorités communales ou cantonales (le cas échéant par la division de l'agriculture) en liaison étroite avec les groupements de la branche laitière. Les intéressés, mais aussi les représentants des consommateurs, devront être entendus. Enfin, on devra veiller à ce que les dispositions prises pour empêcher que les débits de lait ne s'achètent à des prix exagérés se traduisent effectivement par une réduction des frais, faute de quoi les nombreux efforts entrepris n'auraient plus de sens.

D. Conséquence de la violation des articles 18, 20, 21 et 24, 2^e alinéa

(Art. 26)

L'article 26 traite des *conséquences de la violation des articles 18, 20, 21 et 24, 2^e alinéa*. Il s'agit de la surface de culture attribuée à chaque exploitation conformément à l'article 18, 2^e alinéa, de la garde du bétail (art. 18, 1^{er} al., lettre b), de la prise en charge de denrées fourragères indigènes (art. 20), du ravitaillement direct (art. 21) et de la reprise des produits, sous-produits et déchets (art. 24, 2^e al.). La disposition ne vise pas les prix indicatifs, les recommandations, etc. Elle pourra être appliquée sans un grand appareil de contrôle. On ne veut pas, pour les temps normaux, assurer par des mesures coercitives de l'Etat, l'adaptation de la production aux besoins et son orientation en vue d'un meilleur approvisionnement du pays. Il s'agit d'arriver à ces fins par une voie indirecte et en comptant sur la bonne volonté et la sagesse des paysans, comme ce fut le cas, dans une forte mesure, à l'époque de l'extension des cultures pendant la guerre. Mais il ne pourrait être question de garantir aux paysans les prix et le placement de la production sans imposer aucune obligation quelconque en ce qui concerne l'organisation de la production et l'approvisionnement domestique.

C'est dans le domaine des emblavures qu'il sera le plus facile d'appliquer les sanctions prévues. Celui qui, par exemple, ne cultivera pas les

surfaces prescrites ne pourra vendre ses céréales panifiables à la Confédération. Il ne recevra aucune prime de mouture ni aucune prime pour la culture des céréales fourragères. Dans la plupart des autres cas, l'administration devra agir de concert avec les preneurs de marchandises et les importateurs. L'expérience montrera quelle sera la meilleure façon d'arriver au but. Les associations agricoles sont appelées à jouer ici un rôle éminent, car elles devront renseigner d'une manière continue les paysans sur la place qu'occupe la culture des champs dans le programme agricole.

E. Prix

(Art. 27 à 29)

La cinquième partie contient trois brefs articles sur les prix en général, sur leur relation dans les différentes branches de l'agriculture et sur les prix indicatifs. On trouve des dispositions identiques ou semblables dans l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 sur l'extension de la culture des champs (art. 1^{er}, 2^e al.) et dans l'arrêté du Conseil fédéral du 3 novembre 1944 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en produits agricoles pour le temps de guerre et l'après-guerre (art. 1^{er}, 2^e al.). Ces dispositions n'ont pas suscité d'opposition, chacun reconnaissant qu'il convient de garantir au paysan des prix qui lui permettent de couvrir ses frais. A la longue, une production qui ne couvre pas ses frais ne peut durer. C'est pourquoi les articles 27 à 29 n'ont pas subi de sensibles modifications matérielles au cours des délibérations.

Aux termes de l'article 27, 1^{er} alinéa, il y aura lieu de se fonder, pour la *fixation des prix*, sur les frais de production moyens d'entreprises exploitées d'une manière rationnelle et reprises à des conditions normales. Cette fixation des prix est une affaire de grande importance, sur laquelle la commission prévue à l'article 3 devra également se prononcer. Les autorités se réserveront le droit de contrôler les frais de production. Point n'est besoin d'insister sur le fait que lorsqu'il s'agira en particulier des prix des produits agricoles, il devra être tenu compte des autres branches économiques et de la situation matérielle des autres milieux de la population.

La *relation équitable entre les prix* dont il est question à l'article 28 est tout à fait nécessaire si l'on veut que la culture des champs ait l'ampleur prévue. Si les prix des produits des champs n'avaient pas été particulièrement avantageux pendant la guerre, il eût été beaucoup plus difficile de réaliser le programme des cultures.

Les *prix indicatifs* que le Conseil fédéral pourra fixer, en vertu de l'article 29, devront demeurer dans les limites des principes énoncés aux articles 27 et 28. La notion des prix indicatifs s'est bien implantée. De tels prix sont fixés depuis des années en commun par les producteurs, les entreprises utilisant les produits et les consommateurs, soit à titre privé, soit avec le concours des autorités (par ex. pour les pommes de terre, les fruits

à cidre). La loi de l'offre et de la demande règle l'application de ces prix. Cela signifie que les prix payés seront plus élevés ou plus bas selon l'état du marché. La façon dont sera rédigé en définitive l'article 22 déterminera si le but visé par les articles 27 à 29 du projet pourra être atteint ou pas. Il faut cependant qu'on se rende compte d'une chose: La population paysanne continuera de décroître si l'on ne réussit pas à assurer à l'agriculture des prix représentant, pour les gens occupés dans cette branche, un revenu qui, eu égard à la différence des conditions entre la ville et la campagne, correspond à peu près à celui des autres personnes qui gagnent leur vie principalement du travail de leurs mains et habitent souvent tout près des paysans.

F. Les conséquences financières

Il n'est pas aisé d'évaluer ce que seront les conséquences financières des mesures prévues par le projet pour faciliter le placement des produits de l'agriculture suisse. D'après les chiffres publiés par le bureau fédéral de statistique, les dépenses de cette catégorie ont varié, pendant la période de 1933 à 1939, entre 29 et 55 millions de francs par an. La plus grande partie des sommes ont été affectées à des mesures de protection dans le domaine de l'industrie laitière. Ces dépenses considérables ont grandement contribué à l'efficacité des dispositions prises pour obtenir une production agricole variée, fondée dans une large mesure sur la culture des champs. Ce sont là les buts visés par les articles 18 à 21 du projet. Une sage orientation de la production et une adaptation du cheptel aux possibilités de placement devraient désormais permettre d'empêcher que le marché ne soit engorgé par ces excédents de production animale dont l'utilisation absorbe de fortes sommes. Si l'on veut arriver à ce résultat, il faudra, sans doute, que l'importation des produits agricoles soit convenablement réglée, que les prix soient suffisants et que nos exportations traditionnelles de produits agricoles puissent être maintenues. A noter aussi que le pouvoir d'achat des consommateurs et la situation économique en général joueront un rôle décisif. Dans les périodes de crise économique et de chômage, les prix subissent une pression et le pouvoir d'absorption du marché diminue plus ou moins fortement.

Etant donné que nous produisons dans des conditions plus difficiles que l'étranger et que notre pays se caractérise par un coût élevé de la production, d'appréciables différences de prix entre les produits suisses et les produits étrangers du même genre demeureront inévitables, même si la production est raisonnablement dirigée. Dans ces cas-là, on pourra obliger les importateurs à prendre en charge des produits indigènes de même genre, ainsi que cela est prévu à l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre c. Grâce à cette méthode, la production indigène pourra se payer à un prix tenant compte des frais de production (voir p. 198). Cependant, si la Confédération est contrainte de prendre d'autres mesures encore, il faut qu'elle

dispose des ressources financières qu'elles nécessiteront. Voici ce que prévoit notre projet dans ce domaine :

Selon l'article 19, la culture des *céréales fourragères* doit être encouragée, au besoin, par l'allocation de primes, de façon que les fourrages concentrés produits dans le pays (avoine, orge et maïs) ne coûtent pas plus cher que ceux de l'étranger. Si la surface cultivée est de 40 000 à 50 000 hectares et si la prime est fixée à 200 francs par hectare, ce qui abaisserait le prix de revient du grain de 10 francs par quintal métrique, il pourra en résulter une dépense annuelle de 8 à 10 millions de francs. A cette dépense s'ajouteront les suppléments de primes et les sommes employées pour faciliter l'achat de machines et d'outils agricoles par des coopératives dans les régions de montagne. Ces primes ne constitueront cependant pas une charge pour la Confédération, étant couvertes par les suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères, la paille et la litière de provenance étrangère.

L'encouragement de la culture des *plantes oléagineuses* sera financé de la même manière. Nous pensons surtout ici à la culture du colza pour la production d'huile comestible, culture que les agriculteurs ont été contraints de pratiquer pendant la guerre et que la Confédération a dès lors encouragée. La subvention ne consiste pas en une prime de culture, l'agriculteur recevant la différence entre le prix à la production et le prix généralement plus bas que paient les huileries pour des raisons de concurrence. Si la surface ensemencée en colza est de quelque 2500 hectares et si la production atteint environ 2000 tonnes d'huile comestible, la somme nécessaire pour combler la différence des prix pourra atteindre 2 millions de francs.

Pendant l'entre-deux-guerres, il avait fallu, pour la *betterave sucrière*, couvrir les pertes occasionnées à la sucrerie d'Aarberg par la mise en œuvre de la production indigène en autorisant l'entreprise à importer une certaine quantité de sucre brut à un taux réduit. Depuis quelques années, il existe entre la Confédération et la sucrerie une convention qui permet au Conseil fédéral de prélever sur le produit des droits de douane sur le sucre brut des subsides jusqu'à concurrence de 3,6 millions de francs. Pour l'importation de son contingent de sucre brut, la sucrerie ne bénéficie dès lors plus du taux réduit, mais doit payer des droits calculés en fonction du taux du sucre raffiné. Les subsides figurent au budget et au compte d'Etat de la Confédération. Depuis 1940, il n'a plus été nécessaire de verser ces subsides, le prix du sucre couvrant tous les frais d'exploitation. Si une différence considérable devait à nouveau se produire entre le prix du sucre importé et le prix de revient du sucre indigène et que la sucrerie soit par conséquent dans l'obligation de réduire le prix payé pour les betteraves, il y aurait lieu de prévoir de nouveau le versement d'une somme annuelle de 3,6 millions au maximum, à prélever sur le produit des droits de douane sur le sucre brut.

En vertu de l'article 24 de la loi du 25 octobre 1949 modifiant la loi sur l'alcool, les dépenses occasionnées par l'utilisation des *pommes de terre* sont supportées par la caisse fédérale s'il s'agit de mesures prises pour encourager la culture des champs ou assurer l'approvisionnement du pays. Suivant l'abondance de la récolte et les possibilités d'utilisation, les sommes peuvent varier assez considérablement. Nous estimons cependant que les prestations de la Confédération, en sus des versements opérés par la régie des alcools, ne devraient pas dépasser un à deux millions de francs environ.

L'article 22 donne la possibilité de percevoir des droits de douane supplémentaires sur les *légumes et les fruits*. La condition en est que ces importations dépassent un volume déterminé. Après un blocage des importations, il ne devrait cependant pas être possible de faire entrer en Suisse n'importe quelle quantité de marchandise à des droits majorés, sans égard aux possibilités de placement de la production indigène. Il faut donc envisager de limiter quantitativement l'importation aux droits majorés ou bien de modifier les droits majorés de telle façon que les importations supplémentaires ne nuisent pas au placement de la production indigène. Si l'article 24 du projet entre en vigueur, on pourra désormais financer les mesures prises pour assurer le placement des excédents de la production indigène au moyen du rendement des droits de douane supplémentaires. Il est cependant extrêmement difficile d'évaluer tant soit peu sûrement les dépenses qui pourraient être nécessaires dans ce domaine. Nous croyons toutefois pouvoir dire qu'il s'agira probablement de sommes qui seront minimes par rapport à la valeur générale des quantités importées.

Pour le placement de la *production viticole*, il faudra, dans l'avenir encore, faire certaines dépenses, même si l'on réussit, à l'aide du cadastre viticole, à empêcher une nouvelle extension des vignobles et à réduire quelque peu, d'une façon graduelle, la production du vin blanc au profit du rouge. Dans les années de fortes récoltes, on sera obligé de prendre des mesures pour assurer le placement des excédents, même si les importations sont réduites. Mentionnons aussi les dispositions à prendre pour faciliter le placement du jus de raisin et du raisin de table (deux produits dont il est indispensable de réduire artificiellement le prix en raison de la concurrence étrangère) et pour encourager la production du vin rouge aux dépens du blanc. Ces dispositions ne représenteront cependant aucune charge financière pour la Confédération, étant donné que l'article 44 prévoit la perception de taxes à l'importation sur les produits étrangers du même genre. Ces taxes ne devront pas dépasser les limites compatibles avec les dispositions des traités de commerce. Pour la très importante position n° 117 a1/a2, le taux actuel du droit, suivant le tarif d'usage du 8 juin 1921, est de 24 francs par quintal métrique. Or les traités de commerce autorisent une charge pouvant atteindre 34 francs. Il en résulterait que l'on pourrait percevoir, en sus du droit de 24 francs, une taxe de 10 francs pour couvrir les frais des mesures prises en faveur de la viticulture.

Une importation de quelque 800 000 hectolitres par an produirait ainsi 8 millions de francs. Les expériences faites jusqu'à présent montrent cependant qu'une recette aussi élevée serait l'exception.

Dans les régions de montagne, une des principales ressources de la population est constituée par l'élevage et la vente du bétail (de rente et d'élevage). Une partie suffisante des bestiaux doit être exportée. Dans l'entre-deux-guerres, mais dans les années postérieures également, la Suisse n'a pu, à quelques exceptions près, exporter un nombre élevé de pièces de bétail que lorsque les pouvoirs publics ont payé la différence entre les prix de revient du producteur suisse et les prix plus bas offerts par les pays bénéficiant de la concurrence d'autres régions de production. L'aide des pouvoirs publics revêt la forme d'une prime par tête de bétail ou celle du paiement des frais de transport jusqu'à la frontière. On a fait de bonnes expériences avec le système des contributions aux frais de transport destinées à faciliter, dans les opérations du marché interne, le placement du bétail provenant des régions de montagne écartées. La somme nécessaire pour encourager le placement du bétail s'est élevée à 640 000 francs en 1949. Il n'est cependant pas impossible que l'exportation doive être soutenue encore davantage (art. 23) dès que les pays étrangers auront comblé les pertes causées à leur cheptel par la guerre et que les besoins du marché suisse auront quelque peu diminué après le remplacement des sujets tuberculeux.

Les mesures provisoirement prises pour assurer le placement du bétail de boucherie reposent sur la réglementation des importations et l'obligation faite aux importateurs de prendre en charge les excédents de la production indigène. Les importateurs sont tenus de réserver des sommes suffisantes pour tirer parti de ces excédents. Les dispositions en vigueur ont donné satisfaction et doivent être maintenues sous le régime de la nouvelle loi sur l'agriculture. Si la production indigène peut être adaptée aux besoins — comme cela est absolument nécessaire — la somme à verser pour financer l'utilisation des excédents ne sera probablement pas très considérable. En 1949, la dépense effective a été de 263 000 francs, pour des importations de bétail de boucherie et de viande représentant une valeur de 76 millions en chiffre rond.

Dans le domaine du lait, nous avons déjà signalé les mesures prises antérieurement pour soutenir les prix. Il s'agissait, d'une façon générale, d'adapter quelque peu le prix à payer au producteur aux frais de revient et de faciliter par des subventions le placement du lait et des produits laitiers. Pendant les années 1933 à 1939, il a fallu dépenser annuellement des sommes se situant entre 20 et 35 millions de francs. L'extension des cultures (combinée avec un contingentement de l'importation des denrées fourragères) devra garantir, dans l'avenir, une certaine adaptation de la production aux besoins. La vente du lait sera facilitée du fait que le nombre

des consommateurs a augmenté d'au moins 10 pour cent depuis les années « trente » et qu'on peut compter, pour le lait, sur une consommation assez constante. Le placement du fromage et du beurre dépend en revanche du prix des produits étrangers du même genre et des denrées alimentaires similaires. Il paraît par conséquent indiqué de conserver l'équilibre instauré en 1932 entre le prix du lait de consommation et celui du lait de fabrication. Ajoutons que la réglementation de l'importation du beurre et du fromage est indispensable. L'adaptation du prix du beurre joue en outre un rôle particulier. Nous pensons que le produit du « centime de crise » prélevé sur le lait de consommation et la réglementation des quantités et des prix du beurre importé devraient permettre, au besoin, d'assurer l'utilisation du lait industriel, comme aussi d'allouer des subsides pour maintenir l'exportation du fromage.

Les dispositions qui régissent le marché des œufs sont fondées sur un système assez développé d'importations subordonnées à des achats de marchandise indigène. La Suisse produit actuellement quelque 300 millions d'œufs et en importe environ 200 millions. Les importateurs prennent en charge quelque 66 millions d'œufs du pays. Les prix qu'ils doivent payer pour ces œufs sont fixés de telle manière qu'il leur reste une marge normale. Il faut cependant disposer de sommes pour couvrir les frais de ramassage, d'intermédiaire et les frais de transport entre le lieu de production et le lieu de consommation. Les importateurs d'œufs doivent par conséquent être amenés, comme les importateurs de bétail de boucherie, à constituer des réserves appropriées et à englober ces réserves dans les prix de vente pour assurer l'utilisation des excédents.

Chapitre II

Enquêtes et statistique, expositions

(Art. 30 à 37)

I

Une statistique agricole a pour but de déterminer les faits propres à nous renseigner sur les conditions naturelles, l'orientation de la production, le mode d'exploitation, les rendements d'un domaine, les prix des produits, etc., en un mot, de traduire en chiffre tous les faits économiques les plus importants de l'agriculture. On ne peut songer à entreprendre quoi que ce soit sans données sur les bases naturelles de l'agriculture, ses relations avec les autres branches de l'économie nationale, les conditions de l'exploitation agricole, les rendements bruts (quantité et valeur), les dépenses et le rendement net. Une statistique objective soulève cependant toutes sortes de difficultés; elle est en outre coûteuse, raison pour laquelle on doit la limiter à l'essentiel. Pour faire face aux besoins qui naîtront de l'application de la loi sur l'agriculture, il faut notamment

une *statistique de l'exploitation et de la production agricole*, reposant sur des bases solides et établie avec soin. Outre les dénombrements exécutés avec précision, les recensements d'après la méthode représentative (indications obtenues par sondages) jouent un rôle important. Quant aux estimations et aux enquêtes, elles permettent d'être constamment renseignés, par exemple sur le volume des récoltes futures, et rendent ainsi de précieux services.

Le *sol* est le moyen de production le plus important de l'agriculture. Il est possible, certes, de déterminer la surface des terres cultivables, mais non pas de traduire en chiffres leur degré de fertilité et leur situation. Les prix des biens-fonds peuvent tout au plus être l'expression de leur qualité, mais ils sont loin d'en être le reflet fidèle, attendu qu'ils sont soumis à toutes sortes d'influences qu'on ne peut mesurer. Les données statistiques sur les prix des biens-fonds ont plus de valeur pour l'étude d'une période prolongée que pour celle des conditions du moment.

Grâce à l'emploi croissant de machines agricoles, le *capital*, en tant que facteur de production, a gagné en importance. Les conditions naturelles obligent le paysan suisse à engager continuellement des capitaux dans la construction et l'entretien de bâtiments ruraux. L'amortissement et le service des intérêts du capital engagé constituent aussi une lourde charge pour l'agriculture.

Inventorier le cheptel mort exigerait un trop grand travail. En revanche, il serait sans doute utile de dresser périodiquement un état de l'emploi des machines.

Le cheptel vif est dénombré lors des *recensements du bétail*. Ceux-ci permettent de déterminer en général le nombre de chevaux, bovins, porcs, chèvres et moutons, volailles et colonies d'abeilles. La date du recensement a une importance particulière en raison des fluctuations saisonnières du nombre des bovins. Quant à savoir si des recensements du bétail doivent se répéter chaque année, c'est une question qui n'est pas encore clairement résolue. Les variations dans le cheptel bovin peuvent être extrêmement prononcées d'une espèce à l'autre. Elles dépendent des prix, mais tout autant des conditions d'affouragement, des maladies, etc. Outre le nombre total, la composition des troupeaux est importante. Des recensements fréquents sont indiqués si l'on veut assurer une bonne réglementation du marché.

Les *recensements généraux de la population* permettent de dénombrer entre autres les personnes occupées dans l'agriculture. Les fluctuations saisonnières empêchent de déterminer avec précision le nombre de personnes qui y travaillent passagèrement et celui des employées de maison.

Les *statistiques des cultures* sont particulièrement importantes. Elles seules permettent de se rendre compte de ce qu'on peut tirer des terres

cultivées et laissent voir les changements et les transformations intervenus dans la production végétale; elles constituent aussi une base précieuse pour l'évaluation des récoltes.

A côté d'une statistique agricole générale, une *statistique particulière* portant sur l'exploitation isolée est très utile dans les conditions propres à notre pays. Des données comptables précises doivent permettre de suivre au mieux la marche d'une exploitation agricole. Depuis des dizaines d'années, ces recensements sont faits par le secrétariat des paysans suisses, à Brougg; ils renseignent en particulier sur les rendements bruts, les frais d'exploitation, les rendements nets, etc. Leurs éléments aussi sont nettement distincts les uns des autres. Le calcul des frais de production et la fixation de prix indicatifs ne peuvent se faire sans ces recensements, qui par ailleurs, revêtent une importance particulière dans l'application de la loi en général. Pour les obtenir, il faut compter sur la collaboration bénévole du plus grand nombre possible d'agriculteurs et sur l'exactitude de leurs indications. Les recensements devraient porter sur les exploitations de toutes les grandeurs, toutes les orientations de la production et toutes les régions du pays et s'étendre sur des périodes aussi longues que possible.

II

Le cadastre de la *production agricole* (art. 31) renseigne sur la méthode à suivre pour mieux adapter la production aux besoins du pays et aux possibilités d'écoulement. A cet effet, il est très important de connaître les conditions climatiques, la configuration et la composition du sol. D'autres critères étant soumis à des fluctuations, une revision périodique s'impose. Pour tenir compte des conditions plus difficiles de production et d'existence dans les régions de montagne, il est nécessaire de délimiter ces zones, en vue de quoi le cadastre fournira la principale documentation.

Des *dénombrements* exécutés à temps faciliteront grandement l'utilisation des récoltes (art. 32). Il y a lieu d'en organiser notamment pour les cultures dont les rendements sont plus particulièrement exposés aux fluctuations du marché et dont la mise en valeur nécessite l'intervention de l'Etat.

Les recherches faites depuis des décennies par le secrétariat des paysans suisses au moyen de la comptabilité des exploitations agricoles (art. 35) méritent d'être soutenues par les pouvoirs publics. Une commission spéciale nommée par le département de l'économie publique pour compiler les recherches sur la rentabilité a constaté que ces comptabilités sont tenues avec méthode et d'une façon irréprochable. Leurs résultats ne doivent toutefois pas être reportés tels quels sur l'ensemble de l'agriculture, attendu qu'ils sont supérieurs à la moyenne du pays, ainsi qu'on a pu le constater. Il est désirable que le nombre de ceux qui tiennent une comptabilité augmente encore, par région et par catégorie d'exploitation.

Si la Confédération devait avoir pour tâche d'exécuter ces enquêtes, elle ne pourrait s'en acquitter sans encourir de gros frais administratifs. Selon les expériences faites, les personnes exerçant une profession donnent plus volontiers des renseignements à leurs organisations qu'à un bureau officiel. Les publications du secrétariat des paysans suisses constituent, pour la politique économique de la Confédération, une documentation précieuse et sûre. L'administration fédérale doit pouvoir en tout temps contrôler les indications tirées de ces recherches.

Les dispositions sur l'aide aux *expositions agricoles* (art. 37) répondent dans les grandes lignes à celles de la loi de 1893. Des expositions générales suisses ne sont plus organisées qu'à de longs intervalles en raison des frais élevés et des foires et comptoirs annuels. Les expositions, par les renseignements qu'on peut en tirer sur le degré de développement technique de l'agriculture et sur les buts à atteindre, mais aussi par les informations qu'elles donnent aux autres milieux de la population, rendent de précieux services, de sorte qu'elles méritent pleinement d'être encouragées.

Le développement des recherches économiques du secrétariat des paysans suisses est nécessaire vu les différents systèmes d'exploitation et les différences importantes existant suivant les différentes régions du pays. La statistique agricole, elle aussi, doit être développée. Nous estimons à 50 000 francs environ la dépense supplémentaire.

TITRE TROISIÈME

Dispositions spéciales pour certaines branches de la production

Chapitre premier

Production végétale

(Art. 38 et 39)

I

Dans notre projet, certaines branches de l'agriculture sont traitées de manière complète et suivie. Ce ne peut être le cas pour la production végétale, dont des secteurs importants sont déjà l'objet d'autres actes législatifs tels que la loi sur le blé (céréales) et la loi sur l'alcool (pommes de terre). La culture du tabac est réglée par la législation sur l'imposition du tabac. La production des autres plantes cultivées, au nombre desquelles figurent notamment les céréales secondaires et les légumes, ne deviendra en revanche rentable que par l'application des dispositions d'ordre économique de la nouvelle loi. Les articles 18, 19, 21, 22 et 24 sont appelés à exercer, à cet égard, une influence décisive. Quant au rôle de la production végétale en général et à la place actuellement réservée à chaque culture, nous nous référons à notre message du 16 juin 1950 sur les mesures à prendre

pour encourager la culture des champs. Les dispositions que nous commentons ici étant consacrées essentiellement aux semences, nous saisissons cette occasion pour donner quelques éclaircissements au sujet de la sélection des végétaux.

II

La sélection de *plantes fécondes, de rendement sûr, bien adaptées au climat et au sol de notre pays* (art. 38) est l'une des conditions premières de l'amélioration de la production végétale. Sans que la somme de travail et la dépense varient beaucoup, on peut obtenir à coup sûr des rendements élevés en se servant de semences appropriées, ou, au contraire, enregistrer des récoltes médiocres lorsque l'on a affaire à des variétés mal adaptées telles que les céréales sujettes à la verse et aux maladies. La sélection des céréales a commencé dans notre pays à peu près au début du siècle. On a également travaillé, mais dans une moindre mesure, à améliorer le trèfle violet, et l'on s'est attaché à déterminer la valeur culturale et la qualité de végétaux sélectionnés tant en Suisse qu'à l'étranger (blés, céréales secondaires, pommes de terre, carottes, plantes fourragères, etc.). Des organismes spécialement créés à cet effet peuvent maintenant fournir aux cultivateurs des quantités suffisantes de semences d'élite.

La sélection des *céréales* a été pratiquée en Suisse avec un succès remarquable. Nous possédons à l'heure actuelle des variétés de grand rendement, résistant à la verse et se prêtant bien à la mouture et à la panification. Mais la tâche n'est pas achevée; il convient en particulier d'améliorer la résistance aux intempéries et aux attaques des parasites. Les travaux ardu qu'implique la sélection de végétaux incombent aux stations de recherches, secondées par les services cantonaux et des agriculteurs. Cette collaboration s'est révélée dès le début très efficace et sera encore très appréciée à l'avenir. Les conditions climatiques et pédologiques sont si diverses dans notre petit pays que l'on ne peut se contenter d'opérer des sélections sur quelques points du territoire seulement. Pour créer des variétés aptes à réussir dans toutes les vallées, il faut observer dans plusieurs régions le comportement des nouvelles souches (croissance, résistance aux intempéries hivernales, à la verse et aux maladies, etc.).

Depuis quelques décennies, les sélectionneurs s'appliquent à tirer parti des qualités héréditaires des *anciennes variétés indigènes*. Ces variétés, qui subsistent dans certaines vallées des Alpes, résistent aux maladies et aux intempéries beaucoup mieux que maints produits sélectionnés. Cette qualité étant transmissible, on procède à des croisements lorsque des maladies auxquelles on n'a guère prêté attention commencent à se propager. La culture des anciennes variétés indigènes ne pourrait cependant pas être généralisée, attendu que ces plantes manquent de rigidité et présentent d'autres déficiences. En les croisant avec d'autres et en sélectionnant les générations subséquentes, on ne conserve que leur facteur de robustesse,

si bien que l'on obtient de nouvelles variétés possédant les qualités requises pour une production intensive et immunisées contre certaines maladies. Pour cela, il faut évidemment avoir sur place des échantillons des anciennes variétés. On peut demander à certains agriculteurs de les cultiver contre une modeste prime, mais on doit aussi envisager de faire produire, dans quelques cantons de montagne, des assortiments composés des catégories présentant un réel intérêt.

La sélection de la *pomme de terre*, qui tend à créer de nouvelles variétés par des croisements dont les produits sont multipliés puis soigneusement triés, ne se fait pas en Suisse. Non seulement les ressources de nos stations officielles ne suffiraient pas, mais le climat ne se prêterait guère à ces travaux. Dans la région du plateau, où la pomme de terre est la plus cultivée, ils risqueraient d'être compromis par les viroses et, en altitude, où ce danger est moindre, ils seraient très onéreux. Les contrées du nord et de l'ouest de l'Europe bénéficiant du climat maritime offrent de bien meilleures chances de réussite. C'est ainsi que, se fondant sur des considérations d'ordre économique, nos stations de recherches se sont bornées à examiner, avec le concours de l'école polytechnique fédérale et des associations, la manière dont se comportaient chez nous les nouveautés offertes par l'étranger et à choisir celles qui, à tous égards, convenaient le mieux. Des efforts remarquables ont été déployés en vue de la multiplication de plants étrangers. Les spécialistes reçoivent des plants d'élite provenant directement des pays d'où la variété est originaire et les font reproduire en Suisse pendant un ou deux ans tout en livrant leurs récoltes aux cultivateurs. Ces récoltes ont été sensiblement améliorées, en particulier grâce à la visite des cultures et à l'élimination périodique des plantes malades. De plus, ces dernières années, la méthode des récoltes hâtives a été généralisée: on arrache les plants au moment où le feuillage n'est que peu ou pas encore envahi par les pucerons qui sont les véhicules des maladies à virus. Les champs visités produisent chaque année 1500 à 2500 wagons de tubercules reconnus, de sorte que l'approvisionnement en pommes de terre de semence repose sur une base stable.

Si la sélection des céréales panifiables a donné, en Suisse, des résultats remarquables, nous sommes en revanche en retard sur d'autres pays d'Europe et d'outre-mer en ce qui concerne les *plantes fourragères*. Les stations de recherches et l'association pour le développement des cultures fourragères se sont pourtant appliquées à améliorer le trèfle des prés. En tirant un meilleur parti des propriétés des principales plantes qui composent nos prairies permanentes, il serait possible de créer des variétés très productives qui assureraient un rendement régulier des prairies artificielles de longue durée et contribueraient à améliorer la qualité des fourrages. La collaboration des stations officielles, des agriculteurs intéressés et des associations est chose indiquée.

Mentionnons enfin la *multiplication des semences*, qui joue un grand rôle. Comme pour la sélection proprement dite, il sied, lors de l'examen de la productivité de nouvelles variétés indigènes ou étrangères, d'observer leurs réactions dans les différentes régions de culture. A cet effet, les stations de recherches procèdent à des essais comparatifs avec d'autres variétés de céréales, de plantes fourragères, de pommes de terre et de betteraves. Là également, le concours d'hommes de confiance disséminés dans tout le pays est indispensable. Il est donc indiqué de rémunérer tant soit peu ces collaborateurs bénévoles pour les encourager, car s'ils travaillent dans leur propre intérêt, ils contribuent aussi à l'amélioration de la technique agricole en général.

Lorsqu'une variété sélectionnée donne satisfaction, il s'agit de s'en procurer des semences pour en répandre l'emploi. Le problème a été résolu en ce sens que, depuis la première guerre mondiale, des agriculteurs éclairés se sont groupés en *syndicats de sélectionneurs* pour multiplier les bonnes sélections et en préparer rationnellement des semences. Les stations font visiter leurs cultures, ce qui revient à en contrôler l'état général, à examiner si elles sont atteintes de maladies transmises par les semences et surtout à vérifier l'authenticité et la pureté des variétés. Ces organes contrôlent en outre la pureté, la faculté germinative et les autres qualités distinctives de la marchandise mise dans le commerce. Pour la visite des cultures, il a toujours été fait largement appel aux experts cantonaux, dont les services doivent être rémunérés. Ces frais sont couverts en partie par le produit de taxes; il serait contraire à l'intérêt des petites entreprises de les mettre entièrement à la charge des agriculteurs.

On a aussi encouragé l'amélioration des semences par l'octroi de primes de transaction aux syndicats de sélectionneurs et de primes de compensation destinées à réduire le coût des céréales. Ces dernières années, les primes de transaction étaient de 1 fr. 20 par quintal de céréales et de 10 à 30 centimes par quintal de plants de pommes de terre, le taux définitif étant fixé par les stations de recherches, compte tenu de la qualité. Ces primes couvrent une partie des frais — toujours élevés — des syndicats, incitent les bénéficiaires à améliorer sans cesse leur production et permettent aux stations de se montrer plus exigeantes lors de la visite des cultures, comme aussi de subordonner l'approbation des semences à des conditions plus sévères, ce qui est particulièrement important pour les pommes de terre, étant donné que l'on ne peut obtenir en Suisse des plants sains sans vouer le plus grand soin aux façons culturales, à la récolte et au stockage. De leur côté, les associations de sélectionneurs se dépensent beaucoup depuis quelques années, par exemple pour le contrôle des pommes de terre de semence, qui sont maintenant mises dans le commerce sous une marque uniforme après avoir été attentivement examinées.

Les primes de compensation, fixées en dernier lieu à 5 francs par quintal pour les céréales panifiables et à 4 francs pour les céréales secondaires,

permettent aux agriculteurs de se procurer des semences à un prix abordable. Le montant définitif de ces allocations dépend des résultats d'un contrôle opéré ultérieurement par les stations de recherches. C'est là un moyen de surveiller la qualité des semences et de stimuler le zèle des producteurs. Ces primes facilitent à tel point les achats des cultivateurs qu'ils peuvent couvrir près de la moitié de leurs besoins à l'aide de marchandise reconnue, provenant de cultures visitées, et renouveler entièrement leurs semences en moyenne tous les deux ans. De la sorte, sélectionneurs et multiplicateurs mettent les agriculteurs suisses en état de changer en peu de temps de lignées en s'approvisionnant partiellement à la source.

Même en temps normaux, le succès de la production végétale n'est assuré que si l'on sélectionne de bonnes variétés et dispose d'une quantité suffisante de semences d'élite. Aussi bien la culture indigène des porte-graines revêt-elle une importance accrue lorsque les importations se heurtent à des difficultés. Le manque de semences de qualité appropriée pourrait causer un sérieux préjudice à la production agricole et même la compromettre. On ne saurait dès lors trop recommander de conserver à la culture des porte-graines une place raisonnable et, partant, d'accorder aux sélectionneurs établis en Suisse une protection suffisante contre la concurrence des fournisseurs étrangers.

Les primes de transaction et de compensation facilitent beaucoup le rétablissement de l'équilibre entre le prix de revient des semences indigènes reconnues, provenant de cultures visitées, d'une part, et les prix payés à l'importation, de l'autre.

Pour la culture des champs en montagne (art. 39), il importe que le sol soit exploité selon les méthodes les plus modernes jusqu'à la limite supérieure de la zone cultivable. On doit en particulier empêcher la transformation de domaines agricoles en pacages et l'abandon de pâturages existants. L'un des meilleurs moyens de mettre le paysan de la montagne en état de subsister consiste à l'encourager à produire lui-même les pommes de terre, les légumes, le grain et la paille dont il a besoin, à condition, bien entendu, que le climat permette la culture des plantes sarclées et des céréales. L'amélioration des mauvaises prairies à fourrage suppose le maintien de la culture des champs. En effet, après avoir été labourées pendant un certain temps, elles peuvent être transformées en prairies artificielles donnant en abondance un fourrage de qualité. A la montagne plus que partout ailleurs, il faut avoir des variétés appropriées et productives. Or, dans ce secteur, le travail de sélection est encore loin d'être achevé. Pendant la guerre, les conseillers agricoles en activité dans diverses régions de montagne ont beaucoup contribué à l'accroissement des rendements, qui ont atteint parfois un niveau remarquable. L'aménagement d'exploitations et de champs modèles tend au même but, les agriculteurs se laissant plus facilement convaincre par les bons exemples que par des conseils. Enfin, de même

qu'en plaine, la culture des champs ne peut donner de bons rendements en montagne si l'on ne se sert pas de machines appropriées. Leur acquisition sous une forme communautaire, dont l'utilité s'est révélée dès les débuts, en 1939, revêt une grande importance pour les montagnards, qui n'exploitent que de petits domaines.

Chapitre II

Viticulture

(Art. 40 à 44)

I

Mesurer l'importance de la viticulture à la part de 4 à 5 pour cent seulement qu'elle occupe dans le rendement agricole brut, ce serait commettre une erreur au détriment des nombreuses régions où cette branche d'exploitation joue un rôle essentiel. La culture de la vigne est particulière; elle est très exigeante quant au sol et au climat; elle réclame un travail très intense. Pour peu que les prix soient favorables et la qualité bonne, une surface de 1 à 1,5 ha suffit pour nourrir une famille moyenne de vignerons, ce qui autorise à comparer la viticulture aux cultures horticole et maraîchère. Une grande partie de nos vignobles couvrent des terrains en pente et des coteaux où d'autres cultures ne réussiraient guère ou, tout au moins, ne produiraient qu'une fraction minime du rendement brut. L'aménagement des vignobles exige un travail pénible et des frais élevés; on doit y construire de nombreux murs de soutènement, chemins et installations destinées à empêcher que la terre ne soit emportée par les eaux.

D'après le dénombrement de 1939, on comptait en Suisse 19 265 exploitations viticoles de moins de 10 ares, 16 674 de moins de 30 ares et seulement 123 de plus de 5 hectares. La viticulture représentait pour 4 474 familles la ressource principale et pour 7 976 une ressource très importante.

Le vignoble couvre aujourd'hui 13 000 hectares environ, contre 32 950 en 1887. La suppression de plus de la moitié de l'aire viticole est due à des facteurs économiques tels que l'importation croissante de vins à bon marché, les exigences accrues en ce qui concerne la qualité, le recul de la consommation du vin et, au début, la propagation des maladies et parasites contre lesquels on était à peu près sans défense. En revanche, les rendements à l'hectare ont fortement augmenté; ils ont passé de 33,2 hl dans la période de 1900/1910 à 59,1 hl dans celle de 1941/49. En 1944, année record, une surface de 13 251 hectares a fourni une récolte de 1,05 million d'hl, alors qu'au cours des années 1900/1910 une surface double ne produisait en moyenne que 957 000 hl. Ces succès remarquables doivent être attribués principalement à un meilleur choix des cépages, ainsi qu'aux

progrès de la technique viticole (fumure, lutte contre les parasites et les maladies). Mais parallèlement, les frais ont fortement augmenté, passant de 2832 francs par hectare pendant la période 1914/1919 à 7536 francs en 1949. Le rendement du vignoble a été très satisfaisant pendant les années de guerre et d'après-guerre en particulier. Le revenu brut de la viticulture s'est élevé à 114 millions de francs en moyenne par an de 1943 à 1947; il est tombé à 89,3 millions de francs en 1948 et à 71,4 millions en 1949. Ainsi, dans l'espace de quelques années, il a baissé d'environ 40 pour cent.

Au cours d'un demi-siècle, une grande modification est intervenue: la consommation du vin rouge a primé celle du vin blanc. Aujourd'hui, le vin rouge entre pour les deux tiers dans la consommation totale. Or, la proportion est inverse dans la production indigène, puisque le vin blanc forme à peu près 80 pour cent de la récolte. Il en résulte que, pour couvrir nos besoins, nous devons importer beaucoup de vin rouge. La viticulture de la Suisse orientale s'est adaptée dans une large mesure à ce changement du goût des consommateurs. Il y a 50 ans, le vin rouge ne formait guère qu'un tiers de la production de cette région, alors qu'il en constitue les deux tiers aujourd'hui. La reconstitution des vignobles avec des cépages rouges en lieu et place des variétés de vins blancs est cependant limitée, les premiers étant plus exigeants que les seconds quant au sol et au climat. En raison des difficultés d'écoulement des vins blancs, en particulier dans les années de forte récolte, le problème du remplacement des cépages blancs par des cépages rouges s'est posé également en Suisse romande. Les avis sont très partagés, tant en ce qui concerne le principe que l'importance à donner à cette nouvelle orientation de la viticulture. On estime généralement qu'il ne convient guère de procéder à une reconstitution massive du vignoble à l'aide de cépages rouges dans les régions où l'expérience a montré qu'il n'est possible de produire que des vins blancs de qualité moyenne, car un vin rouge de qualité ordinaire rencontrerait les mêmes difficultés de placement. D'autre part, dans les régions très favorables à la viticulture, l'écoulement des vins blancs est relativement facile. En outre, les variétés rouges ont un rendement moindre que les cépages blancs. Le changement de variétés ne devrait donc être recommandé que lorsque le placement du vin rouge est assuré à des prix rémunérateurs. Tout ce problème exige encore un examen sérieux. Aussi comprend-on que les vigneronns soient réservés et ne veuillent procéder à une reconstitution massive que progressivement, en se fondant sur des expériences pratiques en ce qui concerne les rendements, la qualité et les prix, autrement dit sur des réalités économiques.

Une question épineuse qui se pose depuis de nombreuses années est celle de la plantation et de la multiplication des hybrides, autrement dit des « producteurs directs » issus du croisement de variétés américaines et européennes. Les producteurs directs ont l'avantage d'être plus résistants aux maladies et parasites et, partant, d'exiger des soins moins

coûteux; en outre, leurs rendements sont plus élevés et plus réguliers. En revanche, les vins qu'ils produisent sont qualitativement insuffisants, du moins pour la plupart des variétés. Le placement difficile des vins blancs a amené cependant un grand nombre de viticulteurs à planter des producteurs directs. Ces derniers couvraient en 1949 une surface de plus de 1 300 hectares, soit plus de 10 pour cent de l'aire viticole suisse. En vertu de l'ordonnance d'exécution du 7 avril 1930 de la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, les cantons furent autorisés, après entente avec le département fédéral de l'économie publique, à régler selon leurs besoins la culture et la multiplication des hybrides provenant de croisements entre plants américains et européens. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 avril 1940 autorisait les cantons à établir les prescriptions nécessaires par voie d'ordonnance. La plupart des cantons de la Suisse alémanique, mais aussi ceux du Valais et de Neuchâtel, ont interdit la reconstitution à l'aide de producteurs directs; Zurich a défendu la culture des hybrides dans les vignobles plantés de cépages européens; le canton de Berne a limité l'interdiction aux producteurs directs de vins blancs. Dans les cantons où la plantation des hybrides est encore autorisée dans une certaine mesure, elle est limitée aux meilleures variétés, qui doivent être déclarées périodiquement. La production tessinoise de raisin du type « américain » est utilisée principalement comme raisin de table, alors que les récoltes de producteurs directs de la Suisse alémanique et de la Suisse romande sont destinées avant tout à la préparation du jus de raisin. La culture des producteurs directs ne participe pas aux mesures d'encouragement de la Confédération. De même, les produits de ces cépages n'ont pas été pris en considération lors des récentes campagnes en faveur du raisin de table et du jus de raisin financées par le fonds vinicole.

Il convient d'agir à l'avenir d'après les directives en vigueur jusqu'ici. A notre avis, on ne devrait cependant pas insérer déjà dans la loi l'interdiction de planter des producteurs directs ou de reconstituer le vignoble à l'aide de ces cépages, leurs produits pouvant être employés comme raisin de table et servir à la préparation de jus de raisin. Indépendamment de cela, on ne peut naturellement pas prévoir comment évoluera le choix des variétés; il n'est pas exclu non plus que l'on tire des hybrides quelques variétés de bonne qualité. Cependant, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de prendre dans chaque cas des mesures appropriées, d'entente avec les cantons et les organisations intéressées.

La loi de 1893 ne donnait guère au Conseil fédéral que la compétence de protéger la vigne contre le phylloxéra et d'autres parasites. La loi modifiée de 1929 lui a donné la possibilité de subventionner la reconstitution des vignobles en plants résistants. Les frais de cette opération varient beaucoup selon la configuration du terrain. Dans la Suisse orientale, on compte en moyenne 200 francs par are, au Tessin 360 francs et dans la Suisse romande de 200 à 600 francs. Les vignobles reconstitués n'at-

teignent leur pleine productivité qu'à partir de la quatrième année. Le changement exige par conséquent de très grandes dépenses; c'est pourquoi l'aide des pouvoirs publics est non seulement justifiée, mais encore nécessaire et le restera.

Parmi les mesures prises ces dernières années en faveur de la viticulture, citons les dispositions révisées périodiquement de l'ordonnance réglant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels; ces révisions ont trait en particulier à l'utilisation des vins indigènes et tiennent compte des prescriptions concernant la désignation et le coupage. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 juillet 1944 sur le commerce des vins subordonne ce commerce à un permis spécial; il institue en outre le contrôle de la comptabilité et des caves (la comptabilité doit indiquer la provenance des vins, les stocks en cave, l'emploi de la marchandise et embrasser tout le commerce de vin de chaque détenteur d'un permis). Les ordonnances du 29 août et du 21 septembre 1945 ont institué le contrôle de la vendange, les conseils aux producteurs pour les travaux viticoles, ainsi que la déclaration obligatoire de la vendange, cela en vue d'encourager la production de qualité et de faciliter l'écoulement des vins indigènes. Ces mesures ont également fait leurs preuves et doivent être maintenues.

Sous le titre « Dispositions de caractère économique », nous avons déjà signalé les mesures extraordinaires prises par le Conseil fédéral dans l'entre-deux-guerres et depuis lors pour encourager le placement du vin et en garantir les prix. Afin d'assurer une meilleure collaboration entre les producteurs et les acheteurs dans le domaine du placement des vins, le Conseil fédéral édicta l'arrêté du 1^{er} septembre 1936 tendant à protéger la production viticole suisse et à promouvoir le placement des vins indigènes. En vertu de cet arrêté, une taxe extraordinaire de 3 francs est prélevée sur chaque hectolitre de vin importé (n° 117 a/b du tarif douanier). Le produit de cette taxe alimente un fonds qui permet de venir en aide à la viticulture; lorsque les conditions du marché l'exigent, il peut servir également pour d'autres mesures de soutien (par ex. propagande pour faciliter le placement des vins, des jus de raisin, des raisins de table). Le Conseil fédéral peut, dans les années de forte récolte, obliger les importateurs de vins courants à prendre en charge une part équitable de la récolte indigène, afin de soulager le marché.

Après de longs pourparlers avec les principales maisons d'importation une convention concernant la prise en charge des vins indigènes (« statut du vin ») a pu être conclue le 11 août 1939 entre le département de l'économie publique, d'une part, et le commerce suisse d'importation de vins, d'autre part. Les importateurs qui ont signé la convention s'engageaient à créer une association (CAVI) et à prendre en charge, en automne, jusqu'à 200 000 hl de vin de qualité moyenne et médiocre provenant avant tout de la Suisse romande. L'utilisation et la vente des vins pris en charge ne devaient pas

gêner le placement des autres vins suisses ou le rendre plus difficile. Les vins pris en charge devaient être vendus autant que possible comme vins blancs, sous la désignation de «vin blanc suisse» autorisée par la loi. Des subsides de compensation prélevés sur le fonds vinicole pouvaient être accordés, afin d'établir une relation équitable entre les prix des vins indigènes pris en charge et ceux des vins courants importés. Le nouveau statut du vin a été appliqué pour la récolte de 1939 déjà; environ 72 000 hl ont été soustraits au marché et vendus comme vin rouge ou comme vin blanc suisses.

En vertu des mêmes principes, ainsi que d'un arrêté du 6 juillet 1948, les importateurs durent prendre en charge au prorata de leurs importations jusqu'à 200 000 hl de vins indigènes des récoltes de 1946 et de 1947, en raison des stocks extraordinairement grands et afin qu'on puisse loger la nouvelle récolte de 1948. Pour assurer la péréquation des prix, c'est-à-dire pour écouler les excédents à des prix réduits, on préleva des sommes importantes sur le fonds vinicole. Une campagne pour l'utilisation de la récolte fut également nécessaire en 1949. A cet effet, et en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 6 septembre 1949, le département de l'économie publique fut chargé d'organiser la vente du raisin de table, la préparation de quantités supplémentaires de jus de raisin, ainsi que la concentration de moût. Une taxe extraordinaire de 6 francs par quintal de marchandise importée des positions 117 *a* à 124 et 129 *a/b* du tarif douanier fut prélevée. Parallèlement, la concentration fut subordonnée à une participation financière appropriée des cantons pour lesquels l'œuvre de secours avait été entreprise.

Signalons enfin que, depuis 1942, le fonds vinicole n'a pas servi uniquement à financer les mesures économiques prises par la Confédération, mais aussi celles qui sont prévues par la loi de 1893/1929 concernant l'amélioration de l'agriculture, telles que la lutte contre le phylloxéra, la reconstitution des vignobles et l'assurance de ces derniers contre la grêle.

II

Le chapitre concernant la viticulture (art. 40 à 44) ne prévoit que les mesures d'amélioration de caractère technique, car les mesures de nature économique ayant trait à la garantie du placement et des prix sont réglées au titre deuxième.

L'expérience des dernières décennies a montré suffisamment que, dans le domaine de la viticulture également, une certaine *adaptation de la production* aux besoins et aux possibilités d'absorption du marché indigène (art. 40) est indispensable. On doit, bien entendu, tenir compte des conditions naturelles. L'encouragement de la production de qualité prime les autres mesures. Il ne saurait cependant s'agir d'exclure à l'avenir les vignobles des régions où leur culture est moins coûteuse, mais qui ne peuvent

produire des vins d'élite en raison du climat, car le marché exige aussi des vins blancs à bon marché, de provenance indigène. Toutefois, on doit réduire partout où cela est possible la production de vin de médiocre qualité et la remplacer éventuellement par des variétés meilleures. De même, la substitution de cépages rouges de valeur aux cépages blancs mérite une attention particulière. Le placement des raisins de table et du jus de raisin s'est développé de façon réjouissante ces dernières années. Nous sommes persuadés qu'il y a encore dans ce secteur des possibilités d'utilisation propres à atténuer les difficultés rencontrées si souvent dans le placement du vin blanc.

Si la viticulture doit bénéficier d'une protection de l'Etat, il ne s'agit pas d'étendre à volonté l'aire viticole. Seules doivent profiter des mesures d'encouragement les régions où la culture de la vigne s'impose ou est favorisée par les conditions naturelles. C'est pourquoi l'établissement d'un cadastre viticole est envisagé (art. 41), afin de désigner et de délimiter les régions convenant à la production du vin. Comme nous l'avons déjà signalé, l'aire viticole a diminué de 30 000 à environ 13 000 hectares dans l'espace de 50 ans. Cette adaptation, due à des causes économiques, représente déjà dans une large mesure une limitation du vignoble aux régions qui conviennent à la viticulture. C'est pourquoi on ne doit pas attendre de l'institution du cadastre qu'elle exclue encore d'importantes surfaces des mesures d'encouragement. L'essentiel est cependant qu'on ne plante pas de nouveaux vignobles importants hors des limites fixées par le cadastre, vignobles pour lesquels on demande l'aide de l'Etat. On ne pourra pas soustraire purement et simplement les parcelles de vigne non comprises dans les zones délimitées par le cadastre aux effets des mesures destinées à écouler les récoltes, car on se heurterait à de très grandes difficultés. Cependant, en fixant strictement les prix de la marchandise prise en charge d'après la qualité, on pourra faire abstraction pour ces parcelles des mesures de protection proprement dites.

Le choix des variétés et l'établissement d'une liste officielle des *variétés autorisées* (art. 42) sont de la plus grande importance au moment où l'on met l'accent sur l'amélioration de la qualité des produits. On sait que parmi les variétés européennes, il en est de qualité insuffisante qui, de ce fait, doivent être éliminées, tandis qu'on trouve parmi les hybrides des variétés intéressantes, spécialement pour la production du raisin de table et la préparation du jus de raisin. Il sera nécessaire d'établir une liste officielle des cépages autorisés, de ne permettre que la multiplication de variétés de qualité et de surveiller en conséquence les pépinières ainsi que l'importation des plants et des bois à greffer. Pour rendre ces mesures efficaces, on devra, après une période d'adaptation, priver de toute aide fédérale les planteurs de variétés non appropriées.

Cette réglementation devra être préparée d'entente avec les cantons et les organisations professionnelles. L'application des mesures, abstraction faite du contrôle à la frontière, incombera aux cantons.

Comme jusqu'ici, la Confédération encouragera, en vertu de l'article 43, la *reconstitution des vignobles* avec des cépages de qualité résistant au phylloxéra. Malgré les frais élevés qui en résultent pour le propriétaire, les subventions fédérales ne doivent pas dépasser le quart de ces frais ni excéder les subventions cantonales. En outre, un second rajeunissement du même vignoble ne doit pas être exclu, lorsqu'il s'agit de remplacer des cépages blancs par des rouges. De même, on envisage de graduer les contributions.

Les mesures prises par la Confédération depuis 1936, et 1942, pour protéger la production vinicole suisse et faciliter le placement des vins indigènes doivent être maintenues et financées à l'aide d'une *taxe perçue à l'importation* sur les vins et moûts (art. 44). Le produit de cette taxe sera utilisé également en faveur de la formation professionnelle en matière de viticulture et de vinification (œnologie), en faveur de la péréquation des prix lors de la prise en charge de raisins, de jus de raisin ou de vin, ainsi que pour d'autres mesures destinées à dégorger le marché, y compris la propagande pour les produits de la viticulture. Si le placement du raisin de table de provenance indigène exigeait à l'avenir d'importantes dépenses et que le fonds vinicole soit mis fortement à contribution à d'autres fins, la perception d'une taxe appropriée sur les importations de raisin de table serait également justifiée suivant les cas. Cependant, la perception d'une taxe de ce genre ne peut être envisagée que si elle apparaît supportable, c'est-à-dire si elle est justifiée par la différence entre les prix de la marchandise indigène et ceux de la marchandise importée.

Le montant de la taxe à l'importation, prélevée en faveur du fonds vinicole, est déterminé, d'une part, par les besoins et, de l'autre, par les possibilités réservées par les traités de commerce. Le taux ne peut donc varier que dans les limites des droits de douane effectifs et du maximum convenu dans les traités de commerce. La taxe douanière est aujourd'hui de 24 francs par quintal pour les positions 117 a^1/a^2 , tandis qu'elle peut s'élever à 34 francs d'après la convention douanière signée avec l'Italie. Ainsi la taxe en faveur du fonds vinicole peut être de 10 francs au maximum par quintal. A notre avis, une taxe de 5 francs devrait normalement suffire. Il faut réserver cependant la possibilité de prélever le taux maximum si la situation devenait extraordinaire, c'est-à-dire seulement à titre temporaire.

Nous avons déjà signalé que pour la préparation des jus concentrés de raisin, il a fallu recourir en 1949 à la collaboration financière des cantons intéressés. Une telle possibilité doit être réservée également à l'avenir pour des cas exceptionnels.

Chapitre III
 Elevage du bétail
 (Art. 45 à 56)

I

Il y a déjà à peu près un siècle et demi que divers cantons se sont vus contraints de réglementer la garde des taureaux reproducteurs, et c'est vers 1850 que le système des primes, qui devait permettre d'exercer une influence accrue sur l'élevage, a commencé à se généraliser. La Confédération, pour sa part, s'est occupée du développement de l'élevage chevalin, notamment en raison de l'intérêt qu'il présentait pour la défense nationale. Peu avant 1880, elle se mit à verser des primes pour stimuler l'élevage bovin, mesure qui fut d'abord codifiée dans l'arrêté fédéral du 27 juin 1884, puis dans la loi du 22 décembre 1893, complétée ultérieurement par d'autres dispositions. Au cours des ans, les prescriptions d'exécution furent révisées périodiquement et adaptées aux exigences du moment autant que le permettaient les dispositions légales.

Des progrès considérables ont été enregistrés à la suite de ces interventions. L'*élevage chevalin* traversa au début une longue période d'essais et de tâtonnements. Il fallut d'abord constater l'échec de l'élevage d'un cheval de remonte et des croisements opérés avec des étalons de diverses races étrangères pour comprendre que seule la sélection du cheval indigène permettait d'atteindre le résultat voulu. Le dépôt d'étalons d'Avenches, les autorités cantonales et les associations d'éleveurs s'adonnèrent à cette tâche ardue et fastidieuse, qu'ils parvinrent à mener à bien, en dépit des croisements antérieurs qui compliquaient singulièrement les données du problème et rendaient surtout très difficile l'unification du type. Les conditions d'élevage des poulains ont été sérieusement améliorées grâce à la création des exploitations d'hivernage et d'estivage et des stations d'élevage. Pour pouvoir mieux déterminer les aptitudes des sujets reproducteurs, on organise maintenant des épreuves de traction et de vitesse pour les étalons et des concours de familles. Il s'agit encore de mieux fixer le type d'élevage, ce qui n'exclut toutefois pas une certaine latitude, parfaitement admissible en raison de la diversité des exigences posées quant aux dimensions. Des succès ont été aussi enregistrés dans l'élevage du demi-sang, toutefois beaucoup moins répandu chez nous que les autres types. Les syndicats d'éleveurs s'appliquent à améliorer systématiquement la qualité de nos chevaux, sans se laisser rebuter par les difficultés de toutes sortes qu'ils rencontrent.

Dans le domaine de l'*élevage bovin*, la situation se présentait de manière beaucoup plus simple, puisque le problème des races avait déjà été résolu avant le début du siècle. La loi de 1893 sur l'agriculture a permis d'unifier

l'appréciation des animaux. De toutes les améliorations obtenues, celle de l'extérieur est la plus frappante. Mais les rendements ont aussi augmenté, qu'il s'agisse de la lactation, de la teneur du lait en graisse ou de la production de viande. Il est toutefois indispensable de multiplier les épreuves de productivité laitière et de perfectionner le système de contrôle. Le but de l'élevage est incontesté, mais on doit encore s'appliquer inlassablement à fixer le type de nos races, afin que les aptitudes se transmettent régulièrement de génération en génération.

En ce qui concerne l'élevage *porcin*, il a fallu un temps assez long pour en préciser le but et trancher la question des races. Les importations de reproducteurs de différentes races ne cessèrent que vers 1900, époque où le grand porc blanc amélioré (Yorkshire) finit par rallier les suffrages et où l'on se décida à consolider les résultats acquis avec le porc amélioré du pays. La fondation de l'inspectorat suisse du petit bétail, en 1921, permit de mettre également de l'ordre dans la tenue des registres généalogiques. Les épreuves imposées depuis longtemps aux reproducteurs devraient être complétées par des enquêtes sur les aptitudes à l'engraissement (assimilation des aliments, qualité de la viande, rapport entre le poids de la viande et celui de la graisse, rendement en viande). Quoi qu'il en soit, le but de l'élevage et le type ont toujours été influencés par les exigences du marché, de sorte qu'on ne saurait prétendre que le problème de la qualité ait été négligé.

L'élevage *caprin et ovin* a fait aussi de grands progrès. Le nombre des races de chèvres a été ramené de trente-deux à sept, dont quatre principales. Quelques-unes d'entre elles se sont même fort bien acclimatées dans certains pays d'Europe et d'outre-mer, où elles sont maintenant beaucoup plus nombreuses que chez nous. Le principe de la pureté des races n'est malheureusement pas encore assez observé, et les épreuves de productivité laitière doivent être développées. Longtemps, la confusion régna en ce qui concerne les *races ovines*. La plupart des essais tentés avec des moutons étrangers précoces à viande-laine échouèrent parce que ces animaux ne supportaient pas le régime rude qui leur était imposé dans les régions élevées des Alpes. Un choix a tout de même été opéré il y a une vingtaine d'années et, depuis lors, on travaille méthodiquement au perfectionnement de trois races. Le poids des animaux a déjà augmenté et la qualité de la laine s'est améliorée. Il n'en demeure pas moins indispensable de poursuivre la sélection en vue d'obtenir un mouton sobre, dont le rendement en viande et en laine soit le plus élevé possible.

Le niveau atteint par l'*aviculture* peut être considéré comme satisfaisant. En l'espace de trente ans, les associations d'éleveurs ont réussi à établir et à perfectionner le standard des races utiles, à créer une station de contrôle de la ponte et maintes stations d'élevage, comme aussi à instituer une école d'aviculture et un inspectorat de l'élevage. Ces mesures

se sont révélées efficaces, à tel point que, d'après la comptabilité de quelques possesseurs de volaille, la ponte est passée de 100 à 165 œufs par poule et par an. La moyenne n'excédant toutefois pas 114 œufs pour l'ensemble du pays, on ne peut que continuer à favoriser l'expansion des lignées sélectionnées très productives et à éliminer les sujets de peu de valeur. Parallèlement, l'alimentation et les conditions de garde doivent être améliorées, compte tenu de l'accroissement du rapport recherché, surtout dans les exploitations paysannes. Enfin, l'obligation de parer à un amoindrissement de la résistance des animaux implique la sélection de souches et de lignées robustes.

Dans le domaine de l'élevage comme dans d'autres, la législation fédérale encore en vigueur a permis d'accomplir de sérieux progrès. Elle ne souffre pas moins de lacunes qui doivent être comblées en partie par l'insertion dans la législation ordinaire de dispositions fondées sur les pouvoirs extraordinaires (arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 1944 concernant l'amélioration de l'élevage du bétail, RO 60, 423). On a critiqué souvent le fait que la Confédération ne peut exercer une influence déterminante sur l'orientation de l'élevage qu'en allouant des subsides. Désormais, toutes les mesures qui servent les intérêts généraux de l'élevage méritent d'être appuyées, qu'elles émanent des cantons ou des fédérations. L'encouragement ne doit pas être limité à l'élevage de sujets de herd-book, le but étant, au contraire, l'amélioration générale du cheptel. Autrefois, l'octroi des primes dépendait essentiellement des formes extérieures des animaux, mais il est d'usage, depuis peu, de se fonder sur les aptitudes réelles, et c'est là un critère auquel on devrait attacher encore plus d'importance. L'amélioration des conditions de garde, de l'alimentation et de l'hygiène est d'autant plus nécessaire que la sélection est plus poussée et que l'on cherche à accroître la productivité.

La diversité des espèces considérées et la nécessité de respecter les particularités régionales suffisent à montrer la complexité de la tâche du législateur. Les nouvelles dispositions ont été énoncées en termes généraux, de manière que les initiatives des cantons et des associations puissent être soutenues. Le but visé est cependant clairement indiqué. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres domaines, où il est loisible de faire des expériences avec une rapidité relativement grande et de prendre des décisions en conséquence, toute action irréfléchie est extrêmement risquée dans celui de la production animale. En bref, il s'agit de reprendre les meilleurs éléments de l'ancienne législation, de modifier les prescriptions désuètes et de combler les lacunes.

II

L'article 45 énonce, dans les grandes lignes, le *programme zootechnique*. Il s'agit surtout d'avoir des sujets sains, résistant bien aux maladies et

à d'autres influences néfastes, ce qui est très important dans notre pays, où les animaux sont obligés de vivre dans des conditions qui sont à bien des égards difficiles. On leur demande aussi d'être productifs (lait, viande, travail), de transmettre leurs aptitudes à leurs descendants, d'être féconds et enfin d'assimiler le mieux possible les fourrages.

Etant donné l'objectif proposé à l'article 45, il faut continuer à n'affecter à la reproduction que des sujets mâles répondant à des *exigences minimums* quant au type, à l'ascendance et aux caractères de productivité (art. 46). Le tableau ci-après montre que plusieurs cantons ont déjà pris des dispositions tendant à des fins semblables :

	Chevaux	Bovins	Porcs	Moutons	Chèvres
Cantons ayant décrété l'approbation obligatoire pour la monte publique	10	23	13	6	10

Les cantons s'occupant de la monte privée sont en revanche peu nombreux. En ce qui concerne le petit bétail, le régime de l'approbation demeure l'exception, même pour la monte publique. C'est pourquoi une réglementation valable dans tout le pays répond à une nécessité.

Nous considérons l'obligation de ne faire servir à la monte que des sujets mâles approuvés, c'est-à-dire présentant une réelle valeur, comme l'une des conditions essentielles de tout nouveau progrès. L'*approbation* ne doit être donnée que lorsque la valeur d'élevage atteint le minimum prescrit. Dans l'intérêt du cheptel national, cette disposition s'appliquera également aux reproducteurs utilisés seulement dans le troupeau du propriétaire.

Dans les régions où l'on pratique l'assolement triennal et dans les cantons alpestres, la législation cantonale confie aux communes, aux syndicats d'éleveurs ou aux coopératives le soin d'*acquérir* et d'*entretenir* les reproducteurs mâles, comme aussi d'en régler l'*utilisation*. Seuls remplissent les conditions requises pour la monte les sujets possédant les qualités recherchées qui sont entretenus et nourris convenablement (art. 47). Les indemnités de garde devraient être fixées de manière que l'on puisse exiger tous les soins propres à maintenir les animaux le plus longtemps possible en bonne santé et en état de productivité. Comme la stérilité n'est pas rare chez les vaches, de tout âge, et que les maladies transmises lors de la monte se propagent plus facilement lorsque le même taureau couvre les animaux de plusieurs étables, des mesures préventives s'imposent. On se bornera toutefois à arrêter des instructions générales, sans porter atteinte aux prérogatives des cantons.

La Confédération réglera aussi, dans l'esprit de ces prescriptions et d'entente avec les cantons, l'achat, la garde et l'utilisation des étalons reproducteurs.

La mission confiée au *dépôt fédéral d'étalons et de poulains* créé à Avenches en vertu de l'arrêté fédéral du 29 juin 1899 (R.O 17, 194) n'est

pas modifiée. Elle consiste toujours à mettre de bons étalons à la disposition des stations de monte et des syndicats (art. 48). Quant au *haras* annexé à cet établissement, il est appelé à contribuer, comme par le passé, au développement systématique de l'élevage tout en facilitant les essais zootechniques.

L'*insémination artificielle* (art. 49) est une innovation zootechnique d'une portée considérable. Au cours des dernières années, elle s'est répandue très rapidement dans presque toute l'Europe — sauf en Suisse — et dans quelques pays d'outre-mer. Grâce à ce procédé, la semence émise en une fois peut être passablement diluée et, partant, servir à féconder plusieurs femelles. Il permet de tirer un meilleur parti des géniteurs mâles, de les maintenir plus longtemps dans l'élevage, d'accélérer les changements d'orientation dictés par les fluctuations économiques, comme aussi de renforcer la sélection. Il est utile pour combattre la stérilité et les infections transmises lors de la monte. Enfin, du point de vue économique, on espère que son emploi se traduira par une rationalisation du travail et une réduction des frais, puisque les mâles en excédent pourront être remplacés par des femelles dans les étables.

Mais l'insémination artificielle présente aussi des inconvénients évidents. Par exemple, pour peu que l'on n'opère pas avec un soin méticuleux, elle accroît le danger de propagation des épizooties. On craint en outre un amenuisement de la base d'élevage, des difficultés en matière de sélection et des accidents imputables à la consanguinité.

Du point de vue zootechnique, tout semble démontrer que, pour notre pays, ses avantages ne sont pas égaux à ceux qu'elle offre ailleurs. L'insémination artificielle n'est guère pratiquée pour le moment que sur les bovins. Or, étant donné le triple but assigné à notre élevage, il est très difficile de trouver des taureaux dits universels. Dans les grands centres suisses d'élevage, on aime à avoir un choix suffisant de mâles pour procéder à des accouplements judicieux. Suivant les cas, on tient à pouvoir corriger un défaut ou développer une qualité. D'autre part, l'élevage des taureaux impliquant une circulation rapide de capitaux, plusieurs exploitations risqueraient de se voir privées de leurs revenus si la demande de géniteurs mâles venait à diminuer.

Les vastes perspectives ouvertes par cette innovation et l'incertitude qui règne encore, tant au sujet des possibilités qu'elle offre que de ses répercussions économiques, nous obligent à garder les coudées franches pour intervenir en temps utile, d'entente avec les autorités cantonales et les fédérations d'élevage. Si l'expérience confirme tôt ou tard les avantages attendus du procédé, le régime de l'interdiction absolue ne pourra pas être maintenu indéfiniment. Il conviendra alors de veiller à ce que la liberté concédée ne provoque pas de perturbations économiques, dont

on se ressentirait surtout en montagne, et de procurer à temps de nouvelles ressources aux éleveurs touchés par la diminution du nombre de taureaux.

Il y a déjà près de 75 ans que plusieurs gouvernements cantonaux clairvoyants prescrivent expressément la *sélection de race pure* et interdisent les croisements. Le règlement d'exécution de la loi sur l'agriculture de 1893 dispose également qu'aucun taureau primé ne peut être accouplé avec des femelles de l'autre race principale. Au cours des ans, de vastes zones d'expansion se sont créées dans lesquelles les troupeaux sont composés de sujets de race pure et où, par conséquent, les conditions de sélection sont bonnes. Les expériences faites à l'étranger attestent que l'amélioration systématique d'une race n'est possible que par la sélection et grâce à l'existence de vastes zones d'expansion de troupeaux de race pure. Ce principe, qui s'est révélé juste, ne saurait être abandonné (art. 50).

Une sélection systématique supposant un programme à long terme, aucun doute ne doit subsister quant aux races faisant l'objet de mesures d'encouragement. La pratique en honneur autrefois qui consistait à recommander sans cesse de nouvelles races, de petit bétail surtout, et à négliger la sélection des souches indigènes, est inadmissible, car elle est de nature à compromettre le fruit d'un long labeur. Lorsque des deniers publics sont engagés, il faut avoir la garantie qu'ils le sont avec le plus grand profit. Personne ne songe cependant à imposer des limites aux aires d'expansion. La compétition entre les éleveurs de deux ou de plusieurs races doit certes être entretenue, mais à condition que l'on maintienne au moins les zones de races pures et tende à organiser de la même manière les autres secteurs. D'autre part, il ne serait pas indiqué de mettre au bénéfice de subventions ou d'autres mesures les troupeaux hétérogènes disséminés dans les régions où il n'existe autrement qu'une seule race principale. Dans le canton de Saint-Gall, par exemple, où le bétail bovin est entièrement de race brune, il ne sera pas versé de prime pour des animaux du Simmental, et les taureaux de cette race ne seront pas reconnus.

L'article 51 confère une base légale aux *institutions existantes*. On ne négligera cependant aucune occasion d'en simplifier l'organisation et de tirer un meilleur parti des données recueillies.

Le service d'information en matière d'élevage (art. 52) est encore loin d'avoir pris l'extension nécessaire. Les conseillers ne se borneront pas à traiter des questions de zootechnie pure. Il leur incombera aussi d'aider les exploitants à prendre les mesures propres à améliorer l'affouragement, les conditions de garde et l'hygiène des animaux.

La loi de 1893 sur l'agriculture permettait à la Confédération de stimuler l'élevage en accordant des subsides égaux à ceux des cantons. Les régimes financiers extraordinaires ont aboli ce principe, qu'il convient maintenant de rétablir (art. 53). L'*aide fédérale* profite en premier lieu aux éleveurs de la montagne. Jusqu'ici, les crédits ont été répartis d'après

le nombre de vaches et de génisses de plus d'un an enregistrées lors du dernier recensement fédéral du bétail. Le jeune bétail, particulièrement nombreux en montagne, n'étant pas pris en considération, une modification de ce système s'impose de toute évidence. On doit tenir compte non seulement des prestations du canton, mais aussi du rôle économique de l'élevage.

Pour des motifs d'ordre militaire, la Confédération s'est toujours occupée directement du développement de l'élevage du cheval et du mulet. Il n'y a rien à changer à cette pratique; on continuera à fixer les crédits sans prendre en considération les mesures appliquées par les cantons.

L'aviculture mérite aussi d'être stimulée de manière efficace, mais on ne saurait, dans ce secteur, procéder de la même manière que pour le gros et le menu bétail. Il convient tout d'abord de seconder les travaux des associations d'éleveurs. Les primes dites individuelles passeront au second plan. On devrait enfin avoir la possibilité d'encourager, avec des ressources relativement modestes, certains efforts dans le domaine de la cuniculture et de l'apiculture.

L'emploi des crédits fédéraux (art. 54) ne peut pas être prescrit en détail dans la loi, mais l'objectif y est clairement fixé. Aux éléments déjà pris en considération viendront s'ajouter les efforts des associations d'éleveurs, ainsi que les mesures propres à améliorer les conditions d'exploitation du bétail et l'hygiène animale. Les services d'information en matière d'élevage et les stations cantonales de zootechnie entreront aussi en ligne de compte.

On ne cesse, *en montagne*, de se plaindre de l'extension prise par l'élevage en plaine car elle contribue à l'encombrement du marché. Il ne saurait cependant être question d'adopter d'autres mesures que celles de portée générale pour réduire cette activité en dehors de la zone de montagne. L'article 55 donne uniquement la possibilité de favoriser, dans les limites des dispositions légales, l'élevage en montagne en vue de la vente. Nous pensons ici en particulier à des facilités de transport, à un appui spécial mettant les syndicats d'élevage en état d'acquérir des géniteurs et de verser des primes pour ces animaux, ainsi qu'à d'autres mesures tendant à l'amélioration du bétail. Au cas où il y aurait des excédents à prendre en charge, les régions de montagne devraient être favorisées.

Quant à l'assurance du bétail, le premier alinéa de l'article 56 reprend en fait les dispositions en vigueur. Mais l'assurance des chevaux, qui relève du domaine privé, doit désormais pouvoir bénéficier de l'aide de la Confédération, pour peu que les cantons consentent des prestations égales à celles de cette dernière. On a négligé jusqu'ici de subordonner à des conditions très strictes l'admission des animaux dans les caisses d'assurance. C'est pourquoi les subsides fédéraux doivent être fixés compte tenu de l'efficacité des mesures prises pour prévenir et combattre les maladies. Il sied enfin

de continuer à favoriser les régions de montagne. Les possesseurs de reproducteurs d'élite doivent avoir la possibilité de conclure des assurances complémentaires, au delà des limites fixées par les caisses ou les cantons, attendu qu'en cas de sinistre, la perte est parfois très élevée, voire excessivement lourde.

Chapitre IV

Industrie laitière

(Art. 57)

Le lait, la première des denrées alimentaires, est exposé à toutes sortes d'influences qui sont décisives pour sa qualité. L'état de santé des animaux, leur affouragement, les conditions d'entretien, la traite, l'état des récipients, le transport, la répartition et le traitement du lait sont quelques-uns des principaux facteurs qui déterminent la valeur du produit. L'un d'eux fait-il défaut, celle-ci en pâtit. L'influence que producteurs, distributeurs ou consommateurs peuvent exercer dans l'un ou l'autre sens sur la plupart de ces facteurs est prépondérante. Ces derniers temps, le problème de la production d'un lait hygiéniquement irréprochable a fait l'objet de très nombreuses discussions. Au premier plan des réalisations viennent les efforts accomplis en vue d'assainir complètement le troupeau bovin, c'est-à-dire de créer des troupeaux exempts de tuberculose et de la maladie de Bang. C'est là un but qui peut et qui doit être atteint, même au prix des plus gros sacrifices. Cela mis à part, il est encore possible de tuer tous les germes de maladies du lait par la pasteurisation ou la cuisson. La pasteurisation généralisée stimulerait la vente du lait en flacons et par conséquent entraînerait un renchérissement de l'une des denrées alimentaires populaires les plus importantes.

Nous constatons avec satisfaction que depuis quelque temps, on travaille plus systématiquement que jamais à la production et à la répartition d'un lait dont la qualité ne laisse rien à désirer et qu'il serait faux de prétendre qu'il existe encore de graves défauts. De tout temps, les milieux professionnels ont fait l'impossible pour obtenir un lait irréprochable. D'autre part, depuis des dizaines d'années, les autorités ont édicté des prescriptions concernant l'affouragement et la production du lait. Notamment en ce qui concerne l'amélioration de la qualité du fromage, on a publié, en 1904, les thèses dites de Gossau, qui ont précédé le règlement suisse de livraison du lait. Vint ensuite l'institution d'un système de surveillance et de contrôle sérieux de la production et de la livraison du lait, dont l'application fut confiée à des sondeurs locaux et aux services d'inspection de fromageries et d'étables créés dans les cantons et les fédérations laitières. Les difficultés d'écoulement au début des années « trente » incitèrent à encourager ces efforts. Se fondant sur le texte révisé de la loi sur l'agriculture (revision du 5 octobre 1929) et « à l'effet d'amé-

liorer de façon durable la qualité du lait et des produits laitiers », le Conseil fédéral édicta, le 18 septembre 1931, une ordonnance concernant les inspections de fromageries et d'étables (RO 47, 681). Le chiffre des dépenses faites dans ce domaine prouve combien se sont développés, depuis lors, ces services, qui s'étendent à 16 cantons et fédérations et comprennent plus de 60 inspecteurs. Si, grâce à des efforts prolongés, la Suisse vient en très bon rang parmi les pays exportateurs, elle le doit en grande partie à un service d'information bien au point.

Le contrôle officiel des denrées alimentaires porte sur les qualités hygiéniques du lait et des produits laitiers. Les inspecteurs de fromageries et d'étables, eux, exercent leur activité en premier lieu dans les fermes. Ils contrôlent si les règles de la technique sont respectées et si le lait est transformé en produits de première qualité. Cet aspect de l'activité des inspecteurs gagnera du reste encore en importance lorsque la loi fédérale du 29 mars 1950 sur la lutte contre la tuberculose bovine (RO 1950, 1528) sera appliquée et que le lait sera payé suivant sa qualité. Il faudra par conséquent permettre à la Confédération de prendre à sa charge, comme jusqu'ici, une partie des frais de l'inspection des fromageries et des étables, puis des dépenses des stations laitières cantonales s'occupant d'inspections, de cours de perfectionnement et d'essais. Il est prévu en outre de subventionner les cours de fromagers en dehors des écoles de fromagerie, l'apprentissage de fromager, les classes professionnelles de la branche, les examens de maîtrise et le service d'information (conseils) assuré principalement par les inspecteurs.

Sous lettre *b*, on prévoit l'encouragement des efforts des groupements professionnels tendant à obtenir un lait de qualité irréprochable et visant à l'amélioration technique de sa distribution et de sa transformation. Dans cet ordre d'idées, il y aura lieu d'attacher une grande importance aux prescriptions à arrêter en vertu de l'article 25 pour assurer l'ordre et la discipline par des mesures d'organisation de nature juridique. Il appartiendra encore à la division de l'agriculture, aux hommes de science et aux milieux professionnels d'établir un règlement de livraison du lait obligatoire pour tous les producteurs de lait commercial. Pour assurer l'efficacité des mesures, on interdira de mettre dans le commerce un lait de mauvaise qualité, obtenu dans des conditions ne répondent pas aux exigences.

Enfin, la Confédération doit soutenir les efforts tendant à améliorer la fabrication et à faciliter le placement des spécialités de l'économie alpestre et continuer ainsi le travail commencé il y a quelques années par quelques centrales fromagères régionales (Appenzell, Valais et Tessin). De même, il faudrait qu'elle puisse encore, comme par le passé, soutenir par des subventions les concours organisés pour les produits laitiers des exploitations de montagne.

Il est indispensable que la Confédération continue à encourager et, au besoin, soutienne par des contributions les efforts faits par les milieux professionnels intéressés et les cantons pour l'amélioration constante de la qualité du lait de consommation et des produits laitiers. Ainsi on ne pourra notamment pas renoncer à développer les inspections de fromageries et d'étables qui ont fait leurs preuves. Malgré une réduction du taux de subvention à 25 pour cent, les dépenses annuelles de la Confédération pourraient peu à peu augmenter de 50 000 francs environ.

TITRE QUATRIÈME

Protection des plantes et matières auxiliaires de l'agriculture

Chapitre premier

Protection des plantes

(Art. 58 à 67)

I

La qualité et les rendements des plantes cultivées ont été notablement améliorés par une sélection systématique, mais ces plantes exigent des soins accrus. Ceux-ci ont pour but de les placer dans les conditions les plus favorables à leur développement, tandis que la protection active vise à combattre les maladies et les parasites. La viticulture, par exemple, cesserait d'être rentable dans nos contrées si l'on en venait à renoncer aux traitements contre le mildiou, la cochyliis et l'eudémis. La meilleure fumure et les meilleures façons culturales ne suffiraient pas à combler cette lacune. Dans le domaine de l'arboriculture, on ne récolterait, la plupart du temps, que des fruits ayant mauvaise apparence et se conservant mal si l'on ne parvenait pas à les protéger contre la tavelure. L'anthonome du pommier peut compromettre des récoltes entières. Les fruits véreux sont ceux qui hébergent la chenille du carpocapse. Si l'agriculteur ne prenait pas la précaution de traiter les semences, les céréales seraient la proie du charbon, qui en anéantirait la majeure partie. En outre, il serait très difficile de cultiver des pommes de terre sans lutter contre le doryphore. Ce ne sont là que quelques exemples. En fait, tous les végétaux étant exposés aux ravages d'une foule de maladies et de parasites, il est devenu indispensable de préserver les récoltes par des mesures efficaces, au nombre desquelles figurent aussi une protection accrue et un meilleur traitement des animaux et des insectes utiles. Les valeurs en jeu représentent chaque année des millions de francs.

La Confédération s'est occupée pour la première fois de la protection des plantes à proprement parler en 1870, lors de l'approbation du concordat intercantonal du 25 avril de la même année relatif à la lutte contre le hanneton (RO 10, 391). Ce n'est évidemment pas par un effet du hasard que les premières inquiétudes au sujet de l'état sanitaire de la végétation

se sont manifestées à l'époque où les chemins de fer et les grands transports internationaux de marchandises prenaient leur essor, facilitant du même coup la transmission des maladies et des parasites d'un pays à l'autre. C'est ainsi que le phylloxéra, autrefois inconnu dans nos régions, fut introduit en Europe par des plants importés d'Angleterre et d'Amérique. Il se propagea avec une grande rapidité et l'on demeura pendant longtemps impuissant à enrayer ses ravages. L'arrêté fédéral du 21 février 1878 (RO 3, 319), fondé sur le résultat des délibérations du congrès international de l'automne 1877 et muni de la clause d'urgence prescrivit diverses mesures de protection, tant à la frontière qu'à l'intérieur du pays. L'année 1878 fut encore marquée par la conclusion d'un accord international (RO 4, 367). La convention phylloxérique du 3 novembre 1881 (RO 6, 227), qui lui a été substituée à la suite d'une seconde conférence internationale, allait exercer une influence déterminante sur le développement de la protection des plantes en Europe en général et dans notre pays en particulier. Plusieurs de ses dispositions furent reprises, avec de légères modifications, dans la loi de 1893 sur l'agriculture. Un arrêté du Conseil fédéral entré en vigueur le 1^{er} janvier 1885 avait déjà permis d'intensifier la lutte contre les ennemis de la production agricole (RO 7, 546). D'autres mesures suivirent de peu la nouvelle loi, entre autres un règlement concernant la lutte contre le puceron lanigère.

La loi du 22 décembre 1893 fournit à la Confédération les bases légales dont elle avait besoin pour intervenir comme il se devait dans le domaine de la protection des plantes et allouer aux cantons des subsides couvrant jusqu'à la moitié de leurs frais, de sorte que l'on parvint toujours à opposer une barrière aux fléaux qui, de l'étranger, menaçaient nos cultures. De 1909 à 1925, par exemple, la Confédération a été autorisée à soutenir financièrement la lutte contre le mildiou.

La présence du pou de San-José ayant été constatée sur des fruits de Californie, à Hambourg, en janvier 1898, le Conseil fédéral se vit contraint de prendre, le 12 avril de la même année, un arrêté interdisant d'introduire en Suisse des fruits américains (la convention phylloxérique proscrivait déjà l'importation de végétaux des Etats-Unis). Par la suite, l'insecte s'installa en Europe orientale, puis se propagea sur le continent. Bien que nos dispositions phytosanitaires aient été constamment adaptées à la situation, il se révéla, en 1946, qu'elles n'avaient malheureusement pas réussi à empêcher la redoutable cochenille de s'infiltrer chez nous. Il fallut dès lors passer du stade de la défense passive à la frontière à celui de la lutte active à l'intérieur du pays, c'est-à-dire rendre la fumigation obligatoire, créer des offices cantonaux de lutte, surveiller les pépinières et détruire les foyers.

En 1925, des produits étrangers ont amené dans notre pays la galle noire de la pomme de terre. Des mesures furent immédiatement appliquées

à la frontière (contrôles, certificats) et à l'intérieur du pays (séquestre et destruction de la récolte, défense de cultiver pendant 10 ans, interdiction du trafic dans les régions infestées, etc.). Elles ont donné d'excellents résultats. Le doryphore est apparu en Suisse en 1937, à la frontière ouest et, malgré la résistance opiniâtre qui lui fut opposée, il réussit à s'installer, en l'espace de deux lustres, dans toutes les régions où la pomme de terre est cultivée. La lutte, obligatoire depuis 1938, s'est généralisée, de sorte que le ravageur, dont l'évolution est étroitement surveillée, est mis hors d'état de nuire aux récoltes. Elle entraîne toutefois des dépenses considérables, couvertes, de même que les frais occasionnés par la galle noire, par le produit de taxes prélevées sur les importations.

Les stations fédérales d'essais procèdent à des recherches et à des expériences très poussées en ce qui concerne la protection contre les maladies et les parasites. A l'heure actuelle, elles étudient de manière suivie les viroses et la dégénérescence de la production végétale; elles s'attachent en outre à perfectionner la lutte chimique contre le hanneton, le ver blanc et la mouche de la cerise. Jusqu'ici, aucun texte légal ne permettait d'obliger chaque producteur à lutter contre les ennemis des plantes. En outre, le service phytosanitaire à l'intérieur du pays doit être encore développé.

Sur le plan international, on tente présentement d'établir une convention phytosanitaire, afin de mieux coordonner les mesures de défense.

II

L'article 58 pose le principe de la protection des cultures contre les maladies et les parasites qui constituent un danger général, la Confédération étant chargée d'arrêter les prescriptions nécessaires. Il donne ainsi la possibilité de développer le service phytosanitaire, de manière qu'il soit prêt à intervenir efficacement à tout instant et adapté aux circonstances. Des mesures directes ou indirectes peuvent déjà être appliquées à la frontière et à l'intérieur du pays ou, pour peu qu'il y ait danger d'infiltration, élaborées à temps. La Confédération n'interviendra cependant à titre complémentaire par des dispositions générales que lorsque ce sera nécessaire du point de vue phytosanitaire et économique. Encore que les *cantons* doivent conserver dans ce domaine l'autonomie dont ils ont joui jusqu'ici, il faut pouvoir les obliger à assumer la protection des plantes, avec la responsabilité qui en découle (art. 59).

Les *producteurs* sont tenus de participer à la défense et à la lutte (art. 60). Il est également loisible d'exiger d'eux qu'ils signalent la présence des maladies et des parasites particulièrement dangereux, pour permettre au service phytosanitaire d'intervenir rapidement et, partant, d'éviter une extension des dommages. L'affectation des écoliers à la lutte

contre les parasites (hanneton, doryphore, etc.) demeure du ressort des cantons.

Parmi les *moyens de protection et de défense* (art. 61), figurent l'élimination des plantes et des semences trop peu résistantes ou provenant de biens-fonds infestés. Cette mesure sera appliquée, par exemple, pour empêcher la propagation du pou de San-José. Dans la prophylaxie de la galle noire de la pomme de terre, on exigera la culture de variétés résistant à cette maladie et, pour supprimer les foyers, on interdira pour dix ans de cultiver des pommes de terre là où ils sont apparus et on bloquera les transports de marchandise contaminée ou suspecte. On prévoit aussi de brûler les plantes ligneuses parasitées et d'anéantir les végétaux ou parties de végétaux porteurs de maladies cryptogamiques ou d'insectes dangereux. Signalons encore, dans cet ordre d'idées, la protection des animaux utiles à l'agriculture au nombre desquels il convient de citer les ichneumons, les musaraignes et les hérissons. Elle vise à empêcher que l'emploi abusif d'insecticides et de fongicides chimiques ne rompe l'équilibre biologique. Toutefois, pour ne pas demander l'impossible à la Confédération et pour protéger les agriculteurs contre des interventions excessives, on se bornera à prendre des mesures essentielles pour l'agriculture et l'économie nationale.

La tâche dévolue au *service phytosanitaire de frontière* (art. 62) est tout aussi importante que la protection à l'intérieur du pays. Ce service peut ordonner des contrôles et des désinfections (gazage des végétaux suspects d'héberger le pou de San-José, traitement des semences), interdire certaines importations et proscrire la mise en circulation de plants de pommes de terre provenant de régions où sévit la galle noire. Cette disposition correspond du reste, quant à l'idée fondamentale, à l'article 12 de la loi de 1893.

La Confédération prend à sa charge, jusqu'à concurrence de la moitié, les *frais* occasionnés aux cantons et aux communes par exemple par le travail de vulgarisation, les mesures de défense, les contrôles (art. 63 et 64) si ces dépenses ont été faites sur sa recommandation ou avec son assentiment. Aux mêmes conditions, si les ressources disponibles suffisent, des contributions peuvent être exceptionnellement allouées pour l'acquisition d'outils et de machines, ainsi que pour l'application de mesures spécialement efficaces en matière de protection des plantes. Comme il se doit, les cantons peuvent faire contribuer aux frais de la lutte les agriculteurs négligents ou insoucians.

La loi offre la possibilité de verser des *indemnités* (art. 65) pour des objets endommagés ou détruits par l'application de mesures ordonnées par l'autorité. Ce principe est également valable pour la lutte contre les épizooties et, dans un cas comme dans l'autre, les attributions sont nette-

ment délimitées. La Confédération fixe les indemnités pour les mesures appliquées à la frontière, les cantons pour celles qui sont prises dans le pays.

Notons encore qu'aucun droit, au sens strict, ne pourra être invoqué, mais que la Confédération et les cantons agiront dans un esprit d'équité.

Comme nous l'avons relevé, la galle noire de la pomme de terre, le pou de San-José, le phylloxéra et nombre d'autres maladies et parasites de nos cultures qui nécessitent des mesures de défense officielles ont été introduits en Suisse avec des marchandises importées. Un service phytosanitaire de frontière donnant toutes garanties permet de parer à de nouvelles infiltrations avec un succès qui peut être complet. Pour cela, il convient de faire subir un contrôle sévère aux végétaux et parties de végétaux sujets aux épiphyties et aux attaques des parasites. Aussi est-il indiqué de percevoir, à l'importation, une *taxe* dont le montant est fixé d'entente avec les milieux intéressés et suivant les besoins.

Lorsque l'étranger exige des certificats phytosanitaires pour les produits de l'agriculture suisse, les contrôles opérés et l'établissement desdits certificats donnent également lieu à la perception d'une taxe.

Il existe à l'heure actuelle un fonds pour la protection contre la galle noire de la pomme de terre et le doryphore, et un autre pour la protection contre le pou de San-José, mais ils ne peuvent être mis à contribution pour d'autres fins. Les dispositions de l'article 66 permettront de créer un *fonds unique pour la protection des plantes*, grâce auquel on pourra intervenir avec une rapidité, une efficacité et une indépendance accrues. Pour des raisons d'ordre administratif, il n'est pas possible d'imposer aux producteurs suisses des taxes analogues à celles qui sont perçues à la frontière. La lutte contre les maladies et les parasites leur coûte d'ailleurs déjà assez cher.

Les frais résultant pour la Confédération de sa participation, en vertu de l'article 67, à l'assurance et à la lutte contre les dommages causés par les éléments ne seront pas mis à la charge de ce fonds.

Comme jusqu'ici, la Confédération supportera une partie des dépenses cantonales découlant de l'*assurance contre la grêle* (art. 67). D'autre part, étant données les perspectives ouvertes par les recherches scientifiques, la faculté lui est donnée par anticipation d'aider financièrement les cantons à prévenir les dommages causés par ce fléau. Il va sans dire que ces dépenses réduiront d'autant le coût de l'assurance. La Confédération pourra également allouer des subsides pour l'assurance des plantes et des cultures contre les dommages dus aux autres éléments, le gel par exemple. Le montant des contributions n'étant pas fixé, les charges ne risqueront pas d'être excessives. Lors de catastrophes imputables aux forces naturelles, il s'agira de décider dans chaque cas si on doit venir en aide à la population tombée dans la détresse.

Il faudrait avoir la possibilité de faciliter l'assurance contre les dommages causés par les éléments, parce que l'on ne peut guère s'attendre que la matière fasse l'objet d'une loi fédérale dans un proche avenir. Il s'agit uniquement de fournir à la Confédération un point d'appui pour encourager, au besoin, ces assurances dans les cantons où elles existent déjà. Cela ne doit cependant nuire en rien à l'activité du fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles. En ne mentionnant que les plantes et les terres cultivées, on range automatiquement à part, ce qui est d'ailleurs nécessaire, l'assurance des bâtiments (dommages causés aux bâtiments par les forces naturelles) et celle des biens non agricoles. Ce complément répond à un vœu émis depuis longtemps par les cantons essentiellement agricoles et plus particulièrement ceux dont le territoire comprend des régions de montagne. A cet égard, on ne doit pas perdre de vue la diversité très prononcée du risque dans les régions considérées et le manque d'uniformité des dispositions adoptées par les cantons. Là également, l'aide de la Confédération suppose de la part de ces derniers des prestations correspondantes.

Chapitre II

Matières auxiliaires de l'agriculture

(Art. 68 à 74)

I

On entend par « matières auxiliaires de l'agriculture » un grand nombre d'agents de la production, indispensables à l'exploitation agricole moderne, tels que les engrais, les denrées fourragères, les graines et plants, les remèdes pour combattre les maladies des plantes et les mauvaises herbes. Les frais de production qui découlent de leur emploi devraient être compensés par leur efficacité, laquelle doit être aussi grande que possible. La valeur des produits, notamment de ceux qui sont fabriqués, peut varier beaucoup; c'est pourquoi, dès 1880, année à partir de laquelle leur utilisation se généralisa progressivement, la nécessité d'instituer un *contrôle officiel* pour protéger l'acheteur se fit de plus en plus sentir. Les stations cantonales, puis les établissements fédéraux d'essais furent chargés de ce contrôle; au début du siècle fut édicté le premier règlement fédéral en cette matière. Il donnait aux fabriques et maisons de commerce qui s'engageaient à fournir à leur clientèle de la marchandise de qualité la possibilité de conclure des *contrats de contrôle*, de faire usage du titre de « maison contrôlée » et de bénéficier de tarifs de faveur pour l'analyse de leurs échantillons. En outre, les clients de ces maisons pouvaient faire analyser gratuitement par les établissements officiels, sous certaines conditions, la marchandise achetée. Cependant, en 1910 déjà, la commission de gestion du Conseil national déposa un postulat

demandant l'extension du contrôle à tous les engrais, denrées fourragères, graines et autres produits livrés par le commerce à l'agriculture. La première guerre mondiale interrompit le traitement de ce postulat.

En raison des conditions peu réjouissantes qui régnaient dans ce domaine pendant la première guerre mondiale, il fallut recourir à des mesures d'urgence. Usant de ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral prit le 22 décembre 1917 un arrêté concernant l'encouragement et la surveillance de la fabrication et de la vente des engrais chimiques, des matières fourragères et d'autres matières auxiliaires utilisés par l'agriculture et les industries qui s'y rattachent (RO 33, 1107). Cet arrêté soumettait la vente de nombreux produits à une autorisation.

Le système du contrôle volontaire n'ayant pas donné les résultats attendus, le département de l'économie publique élabora un projet de loi fédérale concernant le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture. Cette loi devait remplacer les dispositions édictées sous le régime des pouvoirs extraordinaires. Le projet fut cependant abandonné, et l'arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires fut abrogé avec effet au 31 décembre 1925 (RO 41, 839).

Un arrêté du Conseil fédéral concernant la fabrication et la vente des matières auxiliaires de l'agriculture (RO 57, 22), entré en vigueur le 10 janvier 1941, règle ce domaine depuis les premières années de la deuxième guerre mondiale. Ses dispositions d'exécution ont donné force de loi aux normes du manuel officiel. Elles ont soumis les matières auxiliaires de l'agriculture au contrôle, prévu la déclaration obligatoire et subordonné à une autorisation la fabrication et la vente de nombreux produits. Ce contrôle, complété par le service d'information, a rendu de grands services. Il a épargné à la production agricole les importants dommages que lui auraient causés sans cela les produits non appropriés.

II

On s'accorde à reconnaître qu'un nouveau régime de *contrôle*, répondant aux besoins de l'ensemble des intéressés, doit remplacer les prescriptions restées en vigueur depuis le temps de l'économie de guerre. La protection que l'agriculture est en droit de réclamer suppose avant tout une certaine réglementation concernant la composition et l'utilisation de la marchandise vendue. Ce but ne saurait être atteint par le système pratiqué pendant l'entre-deux-guerres, c'est-à-dire si on laisse jouer la libre concurrence, en se contentant des informations des stations fédérales de recherches et du système des contrats de contrôle, pour compléter la protection assurée par le code des obligations et le code pénal.

Les enquêtes du secrétariat des paysans suisses sur la rentabilité ont établi que l'achat d'engrais, de semences et de fourrages concentrés représentait plus de 13 pour cent des frais de production en 1947. On estime

à 265 millions de francs les dépenses effectuées la même année pour les denrées fourragères et les engrais. Il s'agit donc de sommes très importantes, et l'acheteur a le droit d'exiger d'être servi convenablement. Or il ne peut juger la qualité de nombreux produits sans en faire analyser un échantillon; pour la composition et l'efficacité des produits fabriqués et des matières nouvelles, il ne peut guère se fonder que sur les données du fournisseur. Grâce à des recherches scientifiques spéciales, des progrès rapides ont été accomplis dans le secteur des remèdes pour plantes. Parmi les nouveautés figurent les substances favorisant la croissance, les fourrages et graines vitaminés, les enduits de substances protectrices et nutritives. En présence de tant de nouveautés, de la réclame dans les journaux, des prospectus de toutes sortes dont les données ne correspondent d'ailleurs pas toujours à la réalité et de l'activité intense des voyageurs, l'agriculteur — c'est compréhensible — a de la peine à juger la valeur des produits et ne profite pas suffisamment du travail d'information des établissements de contrôle.

Ce sont précisément les maisons qui fabriquent et vendent des spécialités et des produits secrets qui n'ont pas voulu appliquer le système des contrats de contrôle. Aussi les milieux agricoles, la commission de surveillance et la commission technique des établissements fédéraux d'essais et de recherches agricoles n'ont-ils cessé de montrer la nécessité d'une surveillance générale. C'est avec raison que M. Vieli, de Coire, député au Conseil des Etats, demanda, au nom de la commission de gestion, dans la session de septembre 1940, que le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture fût réglé non seulement pendant la guerre, mais également après. Le postulat avait la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à examiner si, en se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, il ne devrait pas régler immédiatement, à titre provisoire, le commerce des matières auxiliaires agricoles, étant entendu toutefois que cette réglementation recevra le plus tôt possible un caractère définitif sous la forme d'une loi.

Quelques faits tirés des rapports annuels des stations d'essais prouvent combien peu satisfaisantes étaient les conditions dans ce secteur. Il ressort d'une enquête faite en 1931 que la qualité d'au moins 20 pour cent des échantillons de résidus de meunerie laissait à désirer. On ne cesse de découvrir des contrefaçons ou l'adjonction de substances de peu de valeur. L'établissement d'essais agricoles de Zurich-Oerlikon signale que de nombreuses personnes et maisons non préparées à cet effet s'occupaient du commerce des graines, vendant souvent de la marchandise de mauvaise provenance, vieille, impropre au semis. De même, la vente d'oignons à planter provenant de l'Europe orientale et méridionale donna lieu à des réclamations; il s'agissait de marchandises dont la récolte ne pouvait être conservée dans nos conditions climatiques et par conséquent quasi sans valeur. A l'examen scientifique, de nombreux remèdes pour plantes se sont révélés impropres à l'usage.

Ces faits et l'importance croissante des matières auxiliaires de l'agriculture militent en faveur d'une réglementation légale. Il s'agit d'utiliser ce qu'il y a de bon dans les prescriptions fondées sur les pouvoirs extraordinaires, mais aussi d'assouplir les dispositions et de les adapter aux conditions du temps de paix. Nous pensons surtout aux règles qui concernent *les propriétés des matières auxiliaires et les renseignements donnés à ce sujet*. Le système des contrats de contrôle sera maintenu et devra profiter aux maisons qui se soumettront volontairement à des exigences dépassant les prescriptions légales. Si les pouvoirs publics accordent chaque année de très importants crédits aux établissements d'essais et de recherches, il faut donner à ces organes de contrôle la possibilité d'effectuer un travail utile. Les stations doivent pouvoir travailler pour le bien de l'agriculture, assurer sa pleine capacité de production alimentaire et protéger en même temps les nombreuses fabriques et maisons de commerce sérieuses. Si l'on refuse aux établissements la compétence nécessaire, les importants crédits fédéraux seront mal utilisés.

III

L'article 68 définit ce qu'il faut entendre par matières auxiliaires et indique quelle autorité décide, dans les cas-limites, si le produit est visé par les dispositions de la loi, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer si tel produit appartient à la catégorie des fourrages ou des remèdes. L'énumération des matières auxiliaires les plus importantes est purement indicative. Seule la *mise dans le commerce à titre professionnel* est visée. La notion de mise dans le commerce devrait concorder en principe avec la notion correspondante de la loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RO 22, 301). En vertu de l'article 4 de l'ordonnance du même nom du 26 mai 1936 (RO 52, 309), il faut entendre par mise dans le commerce « la production, la fabrication, la détention et l'offre en vue de la vente, l'importation, la mise en vente et la vente ». L'exportation, en revanche, ne doit pas être visée.

Pour que la vente ait un caractère professionnel, il faut, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit pénal, une action répétée dans l'intention de s'assurer un gain, l'intéressé étant prêt à agir dans un nombre indéterminé de cas (ATF 70 IV 135, 71 IV 85 et 105, 72 IV 109, 74 IV 141). Nous estimons que cette définition s'applique par analogie au domaine dont il s'agit.

Seules les mesures mentionnées aux articles suivants pourront être prises. Conformément aux vœux exprimés par les milieux économiques, on évitera de cette façon d'accorder à l'exécutif des pouvoirs étendus. L'autorité ne poursuivra aucun but de politique industrielle.

L'article 69 indique les *indications* à donner lors de la mise en vente des matières auxiliaires (désignation appropriée), celles qui peuvent

être exigées subsidiairement (concernant les propriétés, les possibilités d'application) et celles qui sont interdites (indications trompeuses). Dans ces limites, l'utilisation supplémentaire de noms de fantaisie est autorisée. Cette réglementation s'applique non seulement aux données mentionnées sur l'emballage, mais aussi aux déclarations de tout genre, par exemple à celles qui figurent dans les prospectus et les annonces ou celles qui sont faites dans la réclame orale.

En vertu de l'article 7 du code des obligations, les prospectus et autres moyens de réclame ne constituent pas une offre de contracter. Cependant, les descriptions de marchandises qu'ils contiennent peuvent être assimilées à des garanties au sens de l'article 197 du code des obligations; le vendeur en répond lorsqu'elles ont amené l'acheteur à conclure l'achat ou à accepter les conditions convenues. Il est souvent difficile de faire le départ entre garantie et offre sans engagement, et l'expérience a montré qu'une réclame peu sérieuse, équivoque, peut donner de fausses idées sur des groupes entiers de marchandises.

Les dispositions de l'article 70 concernant les *propriétés* des matières auxiliaires de l'agriculture ont le caractère de droit dispositif, c'est-à-dire d'un droit valable aussi longtemps qu'il n'en a pas été convenu autrement. Ces prescriptions peuvent être d'une grande utilité pour élucider certaines questions, par exemple en ce qui concerne l'erreur essentielle (art. 24 CO) ou la garantie de la qualité (art. 197 CO). Elles permettent d'établir jusqu'à un certain point l'idée qu'un acheteur se faisait de certaines qualités d'un produit ou de la valeur des renseignements fournis à ce sujet par le vendeur. En cas de falsification (art. 153 CP) et de délits analogues, elles servent de base pour déterminer en quoi consiste une marchandise non falsifiée ayant les qualités que les acheteurs sont en droit d'exiger d'une matière auxiliaire de l'agriculture.

Le manuel des matières auxiliaires de l'agriculture n'entend nullement réduire la liberté des contrats.

Sont aussi réservées les dispositions du code pénal (art. 235 et 236) réprimant la fabrication et la mise en vente de fourrages nuisibles à la santé.

Il n'est pas possible de caractériser toutes les matières auxiliaires de l'agriculture dans le manuel officiel. En effet, de nombreux ingrédients doivent être préalablement analysés, puis expérimentés. De même, on ne saurait généraliser en ce qui concerne les matières de composition chimique compliquée, comme le sont de plus en plus les produits anti-parasitaires. Quant aux produits de composition secrète, leur nature même rend impossible toute description. C'est pourquoi, en vertu de l'article 71, le département de l'économie publique doit pouvoir subordonner la vente de tels *produits spéciaux* à une *autorisation*. Le texte proposé montre qu'on désire inclure dans le manuel autant de matières

que possible et limiter d'autant l'application du système de l'autorisation obligatoire.

Si une autorisation peut être accordée pour une marchandise, l'établissement de recherches doit en fixer les normes concernant la composition, l'efficacité et les autres propriétés. Sauf convention contraire, l'acheteur doit recevoir de la marchandise conforme à celle dont la vente est autorisée. Si l'examen impartial de nouveaux produits prouve que leur valeur est insuffisante, l'autorisation de les vendre doit être refusée. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 71, le département de l'économie publique peut ordonner la déclaration obligatoire de certains produits figurant au manuel officiel. On veut de cette façon permettre aux stations de recherches d'être suffisamment renseignés pour leurs contrôles et leur activité de vulgarisation.

En vertu de l'article 72, le *système des contrats de contrôle* est maintenu en complément de la réglementation exposée ci-dessus. De nombreuses maisons de commerce tiennent à ce système. Il va de soi que la marque de contrôle apposée sur une marchandise et le titre de « maison contrôlée » ne se justifient que pour les maisons qui se soumettent à certaines obligations.

En vertu d'une décision du Conseil fédéral, les *stations fédérales* doivent, par des publications, mettre l'agriculture en garde contre le danger de fraudes. L'article 73 transforme cette obligation en un simple pouvoir; il apporte plus de précision à ce sujet. Le pouvoir de mettre en garde, dans les cas graves, le public contre un produit ne suffit pas, car la maison de commerce pourrait chercher à vendre son produit sous des noms de fantaisie changeant constamment. C'est pourquoi il est expressément prévu que les stations peuvent — comme par le passé — indiquer le nom de la maison responsable.

L'article 73, combiné avec l'article 70 (manuel des matières auxiliaires de l'agriculture) et l'article 16 (stations fédérales de recherches), donne implicitement aux stations la compétence d'analyser les échantillons de matières auxiliaires et de se prononcer à ce sujet.

Pour que les dispositions légales puissent être appliquées avec efficacité, des *mesures de contrôle* sont nécessaires. Il importe en particulier de pouvoir contrôler sur place les produits et le matériel de propagande, demander tous renseignements utiles et consulter les documents et pièces justificatives (art. 74) En ce qui concerne la délégation de certains pouvoirs à des offices subalternes, il paraît indiqué de charger les stations de décider en première instance sur l'octroi des autorisations. En vertu de l'article 4, il sera possible de désigner des commissions techniques à titre d'organes consultatifs.

TITRE CINQUIÈME

Améliorations foncières

(Art. 75 à 95)

I

Dans la loi de 1893, les principales dispositions relatives aux améliorations foncières figurent aux articles 9 à 11. Elles se rapportent uniquement au subventionnement. La notion d'améliorations foncières étant définie en termes très généraux (« entreprises ayant pour but d'améliorer le sol ou d'en faciliter l'exploitation ») et les subsides fédéraux pouvant être élevés (40 pour cent, voire 50 pour cent dans des cas exceptionnels), il n'en fallut pas davantage pour atteindre les résultats que l'on connaît. Les articles 44 à 49 du règlement d'exécution du 10 juillet 1894 (RO 14, 251) fournissent encore quelques précisions au sujet de l'examen des demandes de subsides, qui doivent être présentées par les cantons.

A partir de 1912, le code civil a donné une nouvelle impulsion aux améliorations foncières. L'article 703, le plus important à cet égard, prévoit en effet la participation obligatoire aux entreprises qui ne peuvent être réalisées que par une communauté de propriétaires, lorsque l'exécution des ouvrages nécessaires est décidée par les deux tiers des intéressés possédant plus de la moitié du terrain. Il exige en outre que les cantons s'occupent eux-mêmes de la procédure et les autorise à accorder de plus amples facilités pour l'exécution des travaux. D'autres articles dudit code règlent certains points, capitaux en l'occurrence, touchant l'écoulement, la distribution et la circulation des eaux, ainsi que le régime des droits de gage grevant les terrains regroupés. En cas d'amélioration du sol, le créancier possède un droit de gage primant toutes les autres charges inscrites sur le fonds. Les inscriptions au registre foncier en corrélation avec les travaux de bonification doivent se faire sans frais.

La définition générale de l'article 9 de la loi de 1893 permettait aux *autorités fédérales* d'étendre ou de restreindre leur concours financier au gré des circonstances. Des circulaires du Conseil fédéral ou du département de l'économie publique ont réglé les détails. Les arrêtés et circulaires les plus importants sont les suivants :

- a. Arrêté du 23 mars 1918 concernant l'encouragement des remaniements parcellaires (RO 34, 400), remplacé par celui du 5 avril 1932 (RO 48, 174). Aux termes de ces dispositions, les mensurations cadastrales ne peuvent se faire qu'après le remboursement, lorsque celui-ci s'est révélé nécessaire. De la sorte, l'exécution du programme de mensurations est judicieusement subordonnée, dans le temps, à la rationalisation des conditions de propriété;

- b. Circulaire du 20 juillet 1932 aux gouvernements cantonaux concernant l'aide de la Confédération aux populations montagnardes, spécialement en matière d'améliorations foncières (FF 1932, II, 297). Le régime des subventions est assoupli. Elles sont échelonnées dans une certaine mesure d'après la nature des travaux. Cette circulaire précise en outre les conditions dont dépend l'octroi de l'aide fédérale et règle entre autres choses la question de l'affectation des ouvrages;
- c. Arrêtés des 11 février 1941 et 24 mars 1942 prévoyant des améliorations foncières extraordinaires en vue d'augmenter la production de denrées alimentaires. Ces arrêtés étaient fondés sur les pouvoirs extraordinaires et visaient à accélérer les améliorations du sol pendant la guerre de 1939-45. Ils ont augmenté le taux des subsides fédéraux. Mais la Confédération intervint avant tout dans la procédure, notamment en autorisant le département de l'économie publique à ordonner la mise en chantier de travaux, d'entente avec les gouvernements cantonaux intéressés, et en conférant à ces derniers la faculté de modifier par voie d'ordonnance le droit cantonal relatif à la procédure et à l'exécution des améliorations foncières;
- d. Circulaire du 27 octobre 1944 aux gouvernements cantonaux concernant l'octroi de subventions fédérales en faveur de la construction de bâtiments ruraux et de la colonisation agricole (FF 1944, 1212). Elle fixe les conditions de l'édification des bâtiments ruraux pour lesquels la Confédération alloue encore des subsides à l'heure actuelle.

Il ressort de ce qui précède que la Confédération a assez peu de latitude pour contribuer à la diffusion des progrès *techniques*. Pour la recherche scientifique dans le domaine des améliorations foncières, elle ne dispose que du modeste crédit afférent à la chaire de génie rural de l'école polytechnique fédérale. L'office fédéral des améliorations foncières a toutefois l'occasion de mettre à profit les expériences faites en Suisse et à l'étranger en amendant les projets qui lui sont soumis en vue du subventionnement.

II

Les cantons ont réglé la question des améliorations foncières dans les lois portant introduction du code civil, dans des lois particulières ou encore par voie d'ordonnance. La procédure, qui, aux termes de l'article 703 du code civil, est de leur ressort, dénote en conséquence une grande diversité. Tandis que quelques-uns d'entre eux ont renoncé à faire usage de la possibilité d'assouplir les dispositions fédérales pour faciliter l'exécution de travaux, d'autres sont allés jusqu'à instituer un régime de contrainte. Pendant la dernière guerre, plusieurs gouvernements cantonaux ont pris des dispositions marquant un sérieux pas en avant, mais elles devront être abrogées, car elles reposent sur nos arrêtés des 11 février 1941 et 24 mars 1942 pris en vertu des pouvoirs extraordinaires.

De nos jours, la Confédération concourt à l'application de mesures très diverses visant à améliorer le sol ou à en faciliter l'exploitation: assainissements (drainages, corrections de ruisseaux, canalisations), irrigations, remembrements, construction de routes, de chemins et de bâtiments (colonies, fenils, logements pour domestiques, bâtiments alpestres, laiteries de village), assainissement d'étables, installation de fosses à engrais et de tuyauterie pour l'épandage du purin, adduction d'eau et d'énergie électrique, défrichements, colmatages, construction de téléphériques, pose de clôtures, réparation de dommages causés par les éléments, etc. Les subsides sont échelonnés d'après le genre des travaux. Dans certains cas, la zone de montagne bénéficie d'un régime de faveur.

L'activité déployée dans le domaine des améliorations foncières a toujours été sujette à des fluctuations, la réalisation des projets conçus par les propriétaires et les autorités dépendant de maints facteurs, au nombre desquels figurent avant tout l'état général de l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, des considérations de politique agricole et sociale, la situation du marché du travail, le taux des subsides, les crédits disponibles et, enfin, le prix des produits agricoles.

Nous tenons à rappeler brièvement les résultats obtenus jusqu'ici. Les quelques chiffres qui suivent se rapportent uniquement aux entreprises dont les comptes ont été réglés de 1884 à fin 1949. Les ouvrages compris dans le programme extraordinaire d'améliorations foncières du temps de guerre (qui n'est pas encore achevé) n'entrent pas en considération, pas plus que les grands travaux en cours dans la plaine de la Linth (cantons de Schwyz et de Saint-Gall — environ 4 000 hectares) et dans la vallée du Rhin (Saint-Gall — quelque 6 000 hectares).

Assainissements	124 000 hectares
Irrigations	13 600 »
Remembrements	134 000 »
Routes et chemins	4 500 kilomètres
Bâtiments ruraux	5 100 constructions

L'activité est maintenant relativement réduite. Le nombre des remaniements parcellaires en cours est très faible. Ce fléchissement doit être attribué à la suppression des subsides et des crédits exceptionnellement élevés qui avaient été alloués pendant la guerre, au niveau du coût de la construction, qui n'est pas en rapport avec le rendement de l'agriculture, et peut-être aussi au fait que l'on tend toujours plus à fixer le montant des subventions d'après la situation financière des bénéficiaires, alors qu'autrefois on envisageait uniquement l'amélioration générale de l'agriculture. La régression du nombre des remaniements parcellaires, qui constitueront pourtant, selon toute vraisemblance, la tâche principale en matière d'améliorations foncières dans les années à venir, résulte non

seulement de la réduction des subsides, mais encore de la procédure. Et il ne faut pas oublier que la Confédération et les cantons sont peu enclins à subventionner des travaux en période de prospérité économique, de sorte que la réserve qu'ils manifestent à cet égard contribue aussi au ralentissement constaté.

L'impulsion considérable donnée aux améliorations foncières lors de l'application du plan d'extension des cultures fit naître dans bien des milieux l'idée qu'il s'agissait exclusivement d'une activité propre au temps de guerre et appelée à cesser au moment où la situation alimentaire serait redevenue normale. Or il n'en est pas ainsi. Ces travaux demeurent l'une des conditions essentielles du maintien et du développement de l'agriculture.

La désaffectation progressive des terres cultivables et l'augmentation ininterrompue de la population se traduisent par un amenuisement rapide des possibilités d'approvisionnement offertes par le sol national. Il est établi que, de 1905 à 1940, la superficie cultivable est tombée de 36 ares à 26 par tête d'habitant. La nécessité de compenser ces pertes le mieux possible est dès lors évidente. Pour le moment, cela ne peut se faire que par la mise en valeur de nouvelles terres et par l'exploitation plus intensive de celles qui ont déjà été labourées. Dans le premier cas, des améliorations foncières s'imposent avant tout autre travail. Dans le second, un appui efficace est indispensable. Si les terres amendables sont maintenant assez rares dans notre pays, il existe en revanche de vastes régions où l'exploitation intensive et rationnelle du sol est encore entravée par le morcellement excessif de la propriété et le mode d'établissement découlant de l'évolution du système cultural. En l'occurrence, les remaniements parcellaires et la transformation des bâtiments jouent un rôle capital, puisqu'ils permettent de supprimer des travaux improductifs et, par conséquent, de réduire les frais de production. Le temps ainsi gagné peut être employé à relever la qualité des produits. Si l'on considère enfin que les bonifications en général et celles d'alpages en particulier facilitent et assurent de manière très appréciable l'existence de la population montagnarde, il tombe sous le sens qu'elles ont une grande portée du point de vue de l'économie nationale et de la politique démographique.

III

Le nouveau texte législatif tend aux fins suivantes :

- 1° Définir les améliorations foncières, compte tenu des méthodes appliquées à l'heure actuelle et de leur évolution possible. La notion d'amélioration foncière doit englober non seulement les mesures tendant à la bonification du sol et au maintien de sa productivité, mais encore toutes celles qui sont de nature à en faciliter l'exploitation. On éprouve

en particulier le besoin d'assimiler sans équivoque les constructions agricoles aux travaux d'amélioration foncière, attendu qu'elles peuvent jouer un rôle important lors des remembrements;

- 2° Faciliter dans toute la mesure du possible la mise sur pied d'entreprises collectives. La plupart des améliorations foncières et surtout les réunions parcellaires, ne peuvent être exécutées rationnellement du point de vue technique et économique que si elles portent sur un territoire d'une certaine étendue et englobent plusieurs propriétés. Afin que la réalisation d'ouvrages d'intérêt national ne soit pas entravée par l'incompréhension et les hésitations de quelques propriétaires fonciers, il est indispensable d'assouplir les normes concernant les adhésions;
- 3° Définir clairement la nature juridique des entreprises collectives. En l'occurrence, seules entrent en ligne de compte des collectivités de droit public selon l'article 59 du code civil et régies obligatoirement par le droit cantonal;
- 4° Faciliter l'exécution d'ouvrages intéressant plusieurs cantons;
- 5° Ordonner l'entretien des ouvrages subventionnés par les pouvoirs publics. Assurer l'utilisation rationnelle des terres améliorées. Limiter le morcellement des domaines remaniés et empêcher que les biens-fonds améliorés ne soient soustraits à leur affectation normale;
- 6° Assurer l'inscription au registre foncier des objectifs mentionnés sous le chiffre précédent, ainsi que des autres conditions dont les autorités font dépendre leur appui financier.

De grandes tâches restent à accomplir pour obtenir un résultat satisfaisant, surtout en ce qui concerne les remembrements. La superficie remaniée ou en voie de remaniement est de 230 000 hectares et ne représente même pas la moitié de celle qui devrait encore faire l'objet de réunions parcellaires (quelque 510 000 hectares dans 2000 communes). Pour ce qui est des assainissements, les avis divergent; le nombre des demandes de subsides, assez faible dans les années sèches, s'accroît sensiblement durant les périodes pluvieuses. La superficie minimum restant à assainir peut être évaluée à 50 000 hectares.

Plusieurs cantons désireux de rajeunir leur législation attendent pour le faire que la Confédération ait codifié ses nouvelles dispositions fondamentales. S'il s'agit de corriger les défauts du système en vigueur par une législation fédérale plus perfectionnée, il faut cependant, conformément au principe fédéraliste, veiller à ce que les cantons puissent continuer à régler eux-mêmes la procédure dans toute la mesure du possible.

IV

En ce qui concerne les *divers articles de ce titre*, nous devons répéter ici qu'il importe d'inclure dans les améliorations foncières les constructions agricoles subventionnées (art. 75). Cela permettra non seulement de contribuer financièrement aux travaux de colonisation, mais aussi de les faire bénéficier de la protection juridique accordée aux améliorations foncières au sens habituel du terme.

Le Conseil fédéral doit se réserver la faculté de juger, dans les cas douteux, de la nature de l'entreprise, puisque c'est à lui qu'il incombe de décider en dernier ressort si la Confédération peut accorder son appui financier.

L'intérêt général du pays exige que le périmètre des entreprises coïncide avec les limites naturelles ou économiques d'un territoire (art. 76).

Lorsque les surfaces à améliorer ne sont pas délimitées judicieusement, il n'est guère possible d'adopter des solutions techniques rationnelles et rien ne permet d'espérer une utilisation optimum des deniers publics engagés sous forme de subsides. Jusqu'ici, rien ne nous autorisait expressément à prescrire de quelque manière que ce soit les modalités techniques de l'exécution des travaux subventionnés. L'article 76, 2^e alinéa, doit combler cette lacune.

On reproche parfois aux améliorations foncières de détruire les sites naturels. L'article 77 doit fournir à cet égard une garantie suffisante. Il s'agira de trouver — ce qui n'est pas impossible — un équilibre entre les exigences de la protection de la nature, d'une part, et les nécessités techniques et économiques, de l'autre. C'est d'ailleurs à cette fin que tendent les expressions « dans la mesure du possible » et « équitablement ».

Pour que les subventions aient le maximum d'efficacité, il convient de faire figurer dans la loi le droit de raccordement d'entreprises ultérieures (art. 78).

L'article 79 tend à abaisser le quorum fixé par l'article 703 du code civil pour la réalisation d'entreprises intéressant une communauté de propriétaires. Le quorum est aujourd'hui des deux tiers des propriétaires possédant au moins la moitié du terrain; à l'avenir, il faudra la majorité des propriétaires ou le quart d'entre eux possédant au moins la moitié du terrain. Ce sera là une simplification, surtout pour les remaniements parcellaires. Le 2^e alinéa de l'article 79 confère aux cantons la possibilité de renouveler leur procédure en matière de réunions parcellaires, désuète à bien des égards. Le 3^e alinéa correspond à l'article 703, 3^e alinéa, du code civil.

L'article 80 définit avec toute la clarté nécessaire la nature juridique des entreprises. L'approbation par le gouvernement cantonal et la surveillance officielle garantissent une constitution et une organisation technique appropriées.

De petites rectifications de limites s'imposent après la construction de routes ou la correction de cours d'eau. Aux termes de l'article 81, les propriétaires qu'elles concernent pourront être invités à échanger ou à céder des terres ne mesurant pas plus de 5 ares. En cas de contestation, le juge décidera.

Le regroupement de la propriété foncière agricole sur la base de conventions librement conclues (art. 82) doit être encouragé dans les territoires où l'autorité cantonale ne juge pas possible, pour une raison quelconque, un remembrement général.

Lorsque des entreprises chevauchent sur le territoire de plusieurs cantons, la grande diversité des procédures cantonales peut susciter des difficultés. C'est pourquoi le Conseil fédéral sera habilité dans les cas de ce genre, en vertu de l'article 83, à soumettre l'ensemble des travaux à une seule direction et à une procédure unique, pour peu qu'un gouvernement cantonal le demande.

La mention au registre foncier (art. 84) a pour but de protéger l'acquéreur de bonne foi (mention des obligations), comme aussi de faire observer les engagements contractés envers l'entreprise et la collectivité qui a versé les subsides.

L'interdiction de modifier l'affectation des immeubles et ouvrages doit permettre de prolonger aussi longtemps que possible l'effet recherché lors de l'octroi des subsides (art. 85). Le morcellement des terres remaniées et le reboisement des parcelles défrichées seront subordonnés à une autorisation (art. 86). C'est de cette manière seulement que l'on parviendra à conserver les avantages des remembrements et à maintenir les biens-fonds défrichés à la disposition des agriculteurs. L'obligation de remettre en état le terrain, prévue à l'article 87, découle de la nécessité d'exploiter à fond notre sol exigü. Il existe un rapport entre ces prescriptions et les améliorations foncières, la conservation des terres cultivées passant avant la mise en état de culture de nouveaux biens-fonds.

L'article 88 règle la surveillance des ouvrages subventionnés, pendant et après l'exécution des travaux. L'expérience a démontré la nécessité de codifier l'obligation d'entretenir les ouvrages et, partant, d'assurer l'exploitation correcte des terres améliorées. Il importe de fixer clairement les responsabilités (art. 89 et 90), les installations négligées cessant de rendre les services qu'on attend d'elles et impliquant la perte des fonds engagés.

La contribution ordinaire maximum de la Confédération est, suivant l'article 91, maintenue à 40 pour cent. La possibilité de la porter exceptionnellement à 50 pour cent (taux réduit à 37,5 pour cent par les programmes financiers) doit subsister même lorsque les prestations du canton ou de la commune sont inférieures ou nulles. On envisage d'appliquer cette disposition principalement en montagne.

Les travaux de construction subventionnés par la Confédération sont énumérés en détail aux articles 92, 93 et 94, ce qui n'est pas le cas pour les améliorations foncières au sens habituel du terme. Il sied en effet de ne pas susciter, par manque de clarté, des espoirs excessifs.

L'article 92 doit permettre à la Confédération d'encourager la colonisation agricole par des subventions. On vise à obtenir ainsi, en tant que de nouveaux bâtiments peuvent y contribuer, une exploitation aussi rationnelle que possible du sol agricole, toujours plus rare.

Citons comme exemple, en premier lieu, la colonisation de régions écartées, en liaison avec des réunions parcellaires. En transférant toute leur propriété foncière à la périphérie de la commune et en y établissant une nouvelle ferme, ces colons peuvent utiliser d'une manière plus intensive les terres qui, par suite de leur éloignement du village, sont moins bien exploitées; du même coup, ils libèrent des terrains d'un accès plus facile, à proximité de la localité. Cela permet de répartir plus judicieusement les terres entre les exploitants qui restent dans le village et de mieux arrondir leurs domaines. Un problème spécial se pose à propos des bâtiments, lorsque des réunions parcellaires sont exécutées dans des régions de montagne où le capital engagé dans les constructions représente une charge spécialement lourde, pour diverses causes dont les moindres ne sont pas le climat et autres circonstances semblables. Les colonies, qu'il s'agisse d'exploitations paysannes complètes ou de bâtiments spéciaux, tels que les fenils, permettent souvent le mieux de tirer le meilleur parti possible des terres nouvelles (par ex. plaine de la Linth) obtenues grâce à des dessèchements, défrichements ou autres mesures semblables.

On peut obtenir des résultats analogues c'est-à-dire une compensation en nature pour notre agriculture (dont l'espace vital est toujours plus restreint par l'action de nombreux facteurs), grâce à la colonisation de régions écartées mais fertiles. Comme exemples nous citerons l'établissement de colonies sur des pâturages éloignés du Jura ou la transformation en exploitations permanentes de pâturages utilisés jusqu'ici d'une manière extensive.

A certaines conditions, l'assainissement des bâtiments de fermes éloignées des localités doit également être soutenu par des contributions, l'idée étant que, si l'on encourage de nouvelles colonisations, il faut aussi éviter la ruine d'exploitations existantes qui répondent aux mêmes conditions.

L'article 95 dispose que la Confédération pourra rembourser aux cantons jusqu'au tiers du traitement des ingénieurs ruraux diplômés qui sont à leur service (la loi de 1893 prévoyait un maximum de 50 pour cent, qui a été réduit graduellement à 25 pour cent au cours des dernières années).

V

En ce qui concerne les *dépenses de la Confédération* pour les améliorations foncières, on constate jusqu'à maintenant des différences considé-

rables d'une année à l'autre. En 1933, les contributions s'élevèrent à 7,2 millions de francs; en 1939, en revanche, à 2,6 millions seulement. Ces grandes différences sont en relation, en partie, avec le nombre des projets soumis par les cantons, en partie avec les œuvres d'amélioration qui, dans les périodes de chômage aigu, furent considérablement encouragées et soutenues par des contributions fédérales calculées sur des taux plus élevés. Bien que les réunions parcellaires répondent au besoin pressant de diminuer les frais de production, il ne sera pas possible, d'emblée, d'établir un programme intensif et de le réaliser comme pendant les années de guerre. Il convient de tenir compte équitablement du degré général d'occupation, étant entendu, il est vrai, que les améliorations foncières méritent d'être considérées en conséquence, en cas de réalisation d'un programme tendant à créer des occasions de travail. Dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, nous avons prévu, sous le titre « Améliorations foncières » une dépense annuelle de 10,5 millions de francs. Il nous paraît justifié de nous en tenir à cette évaluation. Avec ce montant il serait possible d'augmenter quelque peu le taux de subvention pour les réunions parcellaires, travaux particulièrement urgents, et d'accélérer l'exécution des projets. Nous rappelons le postulat de M. le conseiller national Pini qui prévoit la réalisation de tous les remboursements dans une période de trente ans. D'après des estimations, cela exigerait une dépense de la Confédération de 14 millions de francs environ par an. Nous ne voulons cependant pas anticiper sur le traitement du postulat en question. Pour porter un jugement sur les œuvres d'amélioration, il convient de rappeler leur importance déterminante pour la diminution des frais d'exploitation; de plus, il faut se rendre compte que, grâce à ces subventions, on crée, dans une large mesure, des possibilités de travail et de gain pour des travailleurs dont la plupart ne sont pas qualifiés.

TITRE SIXIÈME

Le louage de services dans l'agriculture

Dès le début des travaux relatifs à une nouvelle loi embrassant l'ensemble de l'agriculture, l'attention se porta sur la situation des domestiques de campagne. Pour assurer la conservation d'une forte population paysanne et la productivité de l'agriculture, conformément au principe inscrit dans la constitution, la nouvelle législation agraire doit protéger la famille paysanne, par qui est exploité le sol. Mais le législateur fera bien aux mêmes fins, de se préoccuper aussi des domestiques de l'un et l'autre sexe, ces auxiliaires indispensables de la famille paysanne. Il est avantageux pour le domaine que les domestiques qu'il occupe travaillent bien et jouissent d'une certaine stabilité. Le rendement s'en trouve amélioré.

C'est pourquoi les représentants de l'agriculture, dans l'intérêt bien compris de cette branche de production, se sont déclarés prêts à accepter

qu'on inscrive dans la nouvelle loi des dispositions assurant convenablement la situation des domestiques de campagne. Dans son mémoire du 6 novembre 1945 concernant la situation de l'agriculture à la fin de la guerre, le secrétariat des paysans suisses exposait qu'une des tâches d'après-guerre consistait à garantir à la grande famille paysanne un revenu en rapport avec le niveau de vie de l'ensemble de la population, à donner au personnel agricole la possibilité de s'établir et de fonder une famille, ainsi qu'à introduire le contrat-type de travail si possible dans tous les cantons.

Dans la commission d'experts agricoles, la sous-commission L s'occupait du problème. Les dispositions proposées par elle furent insérées dans le projet de 1948 sous un titre sixième libellé « Prévoyance sociale ». Ce titre comprenait trois chapitres: Le contrat de travail agricole, l'assurance contre les accidents, l'encouragement des occupations accessoires dans les régions de montagne. Le dernier chapitre devint cependant sans objet lorsque les conseils législatifs eurent adopté, le 12 février 1949, un arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile et que le Conseil fédéral eut édicté, pour l'exécution de cet arrêté, une ordonnance datée du 28 juin 1949. Arrêté fédéral et ordonnance entrèrent en vigueur le 1^{er} juillet 1949 (RO 1949, 543 et 546). La disposition correspondante de l'avant-projet put ainsi être biffée.

L'intitulé du titre sixième put être rédigé en termes un peu plus précis, puisqu'il ne s'agissait plus que de régler le louage de services dans l'agriculture, en tant qu'il doit faire l'objet de la législation agricole.

Chapitre premier

Le contrat de travail

(Art. 96 et 97)

Si nous affirmons que le législateur ferait bien d'insérer dans la loi des dispositions sur les domestiques de campagne, nous n'entendons pas dire par là qu'il faille une réglementation détaillée, et encore moins une réglementation s'appliquant uniformément à l'ensemble du pays. La situation des domestiques de l'un et l'autre sexe repose sur d'anciens usages, et les droits et obligations de ces gens envers leur employeur sont en général simples. Il est vrai qu'ils varient, par la nature des choses, suivant les régions et les conditions particulières aux diverses exploitations. Mais les dispositions du code des obligations sur le contrat de travail tiennent largement compte de cette diversité. Aussi déclarons-nous d'emblée qu'il n'est nullement nécessaire de les reviser en ce qui concerne le contrat de travail dans l'agriculture. Et il n'est pas non plus nécessaire de le faire pour mettre les domestiques de campagne au bénéfice d'un minimum de protection juridique.

Le contrat-type de travail prévu par l'article 324 du code des obligations permet déjà — et dans une large mesure — d'assurer cette protection. Aux

termes de cet article, le Conseil fédéral et les autorités désignées par les cantons peuvent rédiger pour diverses espèces de contrats de travail des contrats-types dont la teneur est réputée exprimer la volonté des parties, s'il n'existe pas de convention contraire faite par écrit. Cette institution s'est révélée fort utile dans l'agriculture également. Depuis 1936, les cantons ont fait usage de leur pouvoir au point qu'il existait en 1949 des contrats-types pour le personnel agricole dans 19 cantons. Ces contrats sont en général très détaillés. Quelques cantons ont créé un contrat-type pour le personnel masculin et un autre pour le personnel féminin. D'une façon générale, ils se ressemblent beaucoup, ce qui provient des avis échangés entre les cantons. On peut donc dire que les conditions de travail du personnel agricole ont été jusqu'à un certain point uniformisées pour une grande partie de la Suisse. (Pour les détails, nous renvoyons au *Bulletin du droit du travail* publié par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, année 1949, p. 35 s., 44 s.).

On peut dès lors considérer comme naturel que les règles à insérer dans la nouvelle loi sur l'agriculture s'inspirent du régime actuel, qui peut encore se développer. C'est pourquoi l'article 96 du projet se borne à prévoir que les cantons doivent établir un ou plusieurs contrats-types et à fixer dans ses grandes lignes leur contenu. Cette façon de procéder montre surtout qu'il s'agit d'un domaine qui doit être laissé aux cantons, conformément à la nature des choses et au régime actuel, dont, d'une façon générale, il n'y a pas lieu de se plaindre. Il n'y a aucune raison actuellement pour que le Conseil fédéral établisse lui-même un contrat-type. Ajoutons que la commission d'experts a rejeté une proposition qui tendait à soumettre les contrats cantonaux au moins à l'approbation du Conseil fédéral. Les autorités cantonales, après avoir pris l'avis des associations d'employeurs et d'employés agricoles, sont tout à fait en mesure de s'acquitter convenablement de leur tâche. Comme nous l'avons dit, une certaine uniformité a déjà été atteinte sur bien des points. Les différences qui subsistent sont justifiées par les circonstances et n'ont pas d'effets fâcheux.

Il convient de relever que le contrat-type ne peut assurer qu'une protection relative, étant donné qu'il n'exerce ses effets qu'à défaut de convention contraire et qu'il n'est ainsi pas obligatoire pour les parties. Les représentants du personnel agricole ont considéré qu'il y avait là un inconvénient. Aussi fut-il proposé de compléter l'article 96 par des dispositions impératives qui régleraient la durée du travail dans la journée et dans la semaine, les jours fériés et les vacances et protégeraient spécialement les jeunes gens en graduant la durée du travail et du repos suivant leur âge. Si de pareilles dispositions étaient adoptées, elles porteraient sérieusement atteinte au caractère privé du contrat de travail et à la liberté des contrats dans le domaine de l'emploi. Pour se faire une juste idée de la portée d'une telle proposition, on chargea M. Hug, professeur à Zurich, de compléter le projet en rédigeant un certain nombre d'articles. M. Hug

présenta une proposition comprenant des dispositions détaillées qui s'inspireraient du projet de loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires. La sous-commission refusa cependant d'approuver une réglementation aussi détaillée, estimant qu'elle ne répondrait pas aux besoins de l'agriculture et que son application susciterait des difficultés constantes. Les représentants des domestiques agricoles se rallièrent, eux aussi, à cette manière de voir. Sur ce, la commission refusa donc, à une forte majorité, d'insérer de pareilles dispositions dans le projet et approuva celui-ci.

Par suite de cette décision, le projet a conservé au contrat de travail dans l'agriculture son caractère privé et met l'accent sur le contrat-type, qui doit être introduit là où il n'existe pas encore. D'aucuns considéreront peut-être qu'il s'agit d'un progrès bien modeste. Mais il faut se rappeler que, dans ce domaine tout spécialement, le législateur doit observer une certaine réserve et qu'il ne sert à rien d'insérer dans la loi des dispositions que la pratique ne respecterait pas. Ajoutons que le système du contrat-type occupe une place particulièrement grande dans l'agriculture du fait que l'article 324 du code des obligations exige que les conventions contraaires soient conclues par écrit. Comme on sait que les paysans n'ont pas l'habitude de prendre la plume pour régler les affaires toutes ordinaires, il est permis de penser que le contrat-type sera, dans la plupart des cas, déterminant pour les parties.

L'efficacité du système sera encore étendue par le fait que l'article 96, 2^e alinéa, indique, au moins d'une façon générale, les points qui devront être réglés dans tout contrat-type: les obligations de l'employeur et de l'employé, la durée du travail et du repos de l'employé, ses vacances, le paiement du salaire en cas de maladie, la dissolution des rapports de service. Le contrat contiendra des dispositions spéciales sur les conditions de travail des femmes et des jeunes gens.

L'article 97 — la seule autre disposition du chapitre sur le contrat de travail — règle *la procédure en cas de contestations*. Abstraction faite de quelques simplifications, cette disposition est calquée sur l'article 29 de la loi sur les fabriques, article qui, rédigé d'une façon plus large, sera repris dans la future loi sur le travail. Pour les contestations auxquelles donnent lieu les contrats de travail agricoles, les cantons doivent fixer une procédure aussi simple, rapide et peu coûteuse que possible. Le juge doit établir d'office les faits. Il n'est pas lié par les offres de preuves des parties et il apprécie librement le résultat de l'administration des preuves. Ces règles doivent permettre — c'est l'évidence même — de vider le plus simplement et le plus rapidement possible les litiges auxquels le contrat de travail peut donner lieu entre l'agriculteur et son domestique, comme cela se pratique dans les rapports entre les ouvriers de fabrique et leurs patrons. En édictant de telles dispositions, le législateur intervient, certes, dans le domaine de la procédure civile cantonale, notamment en ce qui

concerne l'administration des preuves. On a cependant toujours considéré de tels empiètements comme licites lorsque sans eux l'application du droit matériel serait compromise. Or cela peut se produire dans le domaine des contrats de travail agricoles, si la partie qui entend obtenir justice se heurte aux difficultés résultant d'une administration des preuves soumise à des règles strictes ou est obligée d'intenter un procès long et coûteux. A noter qu'une disposition fédérale dans le sens indiqué ne constituera rien de nouveau pour les cantons.

Chapitre II

L'assurance contre les accidents

(Art. 98 à 101)

La protection de l'employé contre les suites d'accidents entre aussi dans la réglementation des rapports entre patrons et employés dans l'agriculture. La plupart des contrats-types établis par les cantons prévoient la conclusion d'une assurance contre les accidents. Mais il ne se justifierait pas, alors qu'on cherche à établir une réglementation de droit fédéral, de limiter cette protection des employés aux cantons qui ont rédigé des contrats-types, sans compter que ces contrats peuvent être rendus inopérants. Si par conséquent la loi sur l'agriculture doit contenir des dispositions en matière de protection contre les accidents, ces prescriptions seront conçues de manière à donner à l'employé, sous une forme ou une autre, le droit à une indemnité pour le dommage matériel causé par un accident.

En soi, cette protection contre les accidents pourrait résulter d'une assurance obligatoire ayant un caractère social et en vertu de laquelle tout employé serait automatiquement assuré, indépendamment d'une démarche de l'employeur. Tel est le cas pour les travailleurs de l'industrie et d'une partie de l'artisanat assurés auprès de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Eu égard aux conditions spéciales de l'agriculture, en particulier au fait qu'employeurs et employés vivent sous le même toit, un régime de ce genre ne semble pas devoir être conseillé; nous voulons, au contraire, bâtir sur les fondements qui existent déjà. Cela permet aussi de maintenir les systèmes de primes usuels, en particulier le système simple et répandu de l'assurance à l'hectare en vertu duquel la prime est calculée non pas d'après le nombre des personnes assurées mais suivant la grandeur de l'exploitation agricole.

Nombre d'employeurs agricoles ont, d'eux-mêmes ou en exécution des dispositions d'un contrat-type de travail, déjà assuré leurs employés contre les accidents en concluant à cet effet des contrats collectifs d'assurance. On considère maintenant que la solution consiste à encourager, d'une manière appropriée, la conclusion de tels contrats et, dans le cas où aucune assurance n'a été conclue, à tenir compte des intérêts des em-

ployés en obligeant l'employeur à *répondre* envers la victime dans la mesure où, en cas d'assurance, des prestations auraient été versées. En principe, il s'agit donc d'une extension limitée de la responsabilité civile de l'employeur, qui peut et doit s'en dégager en accordant à ses employés une protection correspondante contre les accidents.

Selon l'article 98 du projet, dans toute exploitation agricole l'employeur est tenu d'assurer ses employés contre les accidents par la conclusion d'un contrat d'assurance. Ce n'est pas une obligation dont l'autorité d'exécution peut forcer l'accomplissement, car il n'est pas possible de contraindre une partie à quelque chose qui nécessite l'accord d'une autre partie. En principe, conformément aux contrats conclus jusqu'à maintenant dans l'agriculture, les modalités du contrat d'assurance doivent continuer à être fixées librement, dans les limites de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance, sous réserve d'une exception qui concerne la fixation des *prestations minimums* à faire garantir par l'assurance. Il est évident que ces prestations doivent être arrêtées dans un acte législatif de portée générale. La commission d'experts décida, à la majorité, de proposer au Conseil fédéral de fixer dans une ordonnance le minimum de ces prestations et de se borner, dans la loi, à mentionner les catégories de prestations. C'est dans ce sens que s'exprime maintenant l'article 99 du projet. L'article 98 prescrit comme prestations assurées les frais de guérison, le versement d'une indemnité journalière, ainsi que d'une indemnité en cas d'invalidité et de décès.

Etant donnée la moyenne des prestations assurées, usuellement convenues jusqu'ici pour les exploitations agricoles, il y aurait lieu, dans l'ordonnance, de prévoir à peu près les chiffres minimums suivants :

Frais de guérison, jusqu'à 500 francs; indemnité journalière, cinq francs, payable à partir du 11^e jour après l'accident. Ce délai d'attente, un peu plus long que dans la réglementation en vigueur jusqu'à maintenant, ne cause aucun dommage à l'employé, puisque, d'après l'article 335 du code des obligations, il a, pendant une période relativement courte, droit à son salaire complet. Mais ce délai permet, sans augmenter les frais d'assurance, de porter de 10 000 francs, montant usuel, à 15 000 francs l'indemnité en cas d'invalidité totale. Pour l'indemnité en cas de décès, il est prévu une somme de 5 000 francs. Si ces prestations peuvent paraître basses, il faut cependant relever qu'il s'agit de chiffres minimums. D'autre part, les prestations en question représentent, pour les employés qui auparavant n'étaient pas assurés, une amélioration importante de leur situation. La mesure des prestations assurées détermine les frais de l'assurance. Ici aussi, nous voudrions qu'on tienne compte de ce qui existe, pour éviter, si possible, que les agriculteurs qui ont déjà volontairement assuré leurs employés n'aient une augmentation de frais.

L'obligation d'assurer est, en vertu de l'article 98, limitée *aux accidents professionnels*. Mais l'employeur a la faculté, en passant un contrat d'as-

surance, d'y comprendre aussi les accidents non professionnels. La notion de l'accident professionnel doit cependant, pour tenir compte des conditions spéciales de l'agriculture, recevoir un sens large. Etant donné que l'employeur et les employés vivent sous le même toit, on a dû renoncer à distinguer entre accidents professionnels et non professionnels lorsque l'accident se produit dans les limites de l'exploitation; dans nombre de cas, il aurait été pratiquement impossible de faire cette distinction.

Si l'employeur a conclu un contrat d'assurance et rempli toutes les obligations qui en découlent, l'article 100 lui permet, en cas de dommages, d'imputer sur le salaire dû l'indemnité journalière versée par la compagnie d'assurance. De même, la responsabilité de l'employeur qui a causé un accident par une négligence légère cesse dans la mesure où les prestations assurées sont versées. Il s'agit ici de deux avantages dont l'employeur bénéficie en concluant une assurance et en remplissant les obligations qui en découlent pour lui.

Si l'employeur omet de passer un contrat d'assurance ou si, pour une raison quelconque, il ne lui est pas possible de le faire, il est alors responsable envers l'employé victime d'un accident. Lorsque l'accident n'est aucunement dû à une faute de sa part, il répond envers la victime dans la mesure des prestations qu'elle aurait touchées en cas d'assurance aux conditions prévues par l'ordonnance. Dans le cas où l'employeur, par suite de l'accident, répond en vertu d'une autre disposition légale, les dommages-intérêts que le juge fixera ne devront pas être inférieurs aux prestations assurées en cas de contrat. Sinon, il pourrait arriver que, pour un accident non assuré, on verse, malgré une faute de l'employeur, une indemnité inférieure à celle qui serait touchée dans le cas d'un accident assuré où l'employeur n'aurait commis aucune faute. L'employé assuré peut aussi, en plus, faire valoir des créances de dommages-intérêts en vertu d'autres dispositions légales, si ces créances excèdent les prestations de l'assurance.

Le principe de l'assurance avec une responsabilité civile intervenant à titre subsidiaire signifie que dans chaque cas, lors de la fixation de la prétention découlant de la responsabilité de l'employeur, il faut établir tout d'abord à quelles prestations une compagnie d'assurance aurait été tenue si un contrat conforme à l'ordonnance avait été conclu. Mais lorsque l'employeur a assuré son employé, il peut arriver que la société d'assurance a le droit, de par la loi ou en vertu du contrat, si l'employeur a violé ses obligations contractuelles, de retenir une partie des prestations assurées. L'employé ne doit pas en pâtir; selon l'article 100, 3^e alinéa, l'employeur est par conséquent responsable envers l'employé d'une réduction des prestations assurées motivée par des raisons dont il doit répondre.

Enfin, l'article 100, 4^e alinéa, accorde aux créances découlant de la responsabilité de l'employeur, pour les garantir dans la mesure possible, un privilège en deuxième classe dans la faillite de ce dernier.

Une protection des employés agricoles contre les accidents serait incomplète sans des mesures *visant à prévenir les accidents*. Il convient d'obliger l'employeur à prendre, pour empêcher des accidents, toutes les mesures qu'on peut exiger de lui. En outre, le Conseil fédéral doit pouvoir, en cas de besoin, après avoir entendu les milieux intéressés, édicter par voie d'ordonnance des prescriptions en vue de prévenir les accidents (art. 101).

TITRE SEPTIÈME

Dispositions générales sur les contributions fédérales

(Art. 102 à 105)

I

Nous avons exposé déjà plusieurs fois que la *loi actuelle sur l'agriculture*, de 1893/1929, a nettement le caractère d'une « *loi de subvention* ». Grâce à elle, la Confédération a facilité les mesures variées prises par les cantons et les organisations en vue d'améliorer l'agriculture et exercé sur ces mesures une forte influence. Les contributions publiques sont destinées en premier lieu à encourager la formation professionnelle des jeunes campagnards, à maintenir durablement, à un niveau élevé, la technique agricole grâce aux recherches (ce terme étant pris dans le sens le plus large), et à permettre des améliorations coûteuses (améliorations foncières) qui excèdent les possibilités du paysans pris isolément. Il s'agit en outre de soutenir la lutte contre les maladies et parasites dans le secteur de la production végétale, l'assurance contre la grêle et celle du bétail, ainsi que la production et la vente de semences de qualité. Enfin l'activité déployée par les associations professionnelles dans le domaine de l'information est stimulée tandis que des récompenses (primes) encouragent l'exploitant à chercher à obtenir des résultats aussi bons que possible.

Si l'ancienne loi ne permettait pas à la Confédération d'intervenir directement, il était cependant possible, au moyen des contributions et des conditions mises à leur allocation, d'exercer une influence notable sur *l'amélioration de la technique et de la science agricoles*. Nous pouvons constater aujourd'hui, avec une satisfaction particulière, que les prestations financières faites par les cantons durant plusieurs décennies ont été profitables; sans elles, la technique de l'exploitation dans l'agriculture n'aurait pas pu arriver au niveau élevé qu'elle a incontestablement atteint aujourd'hui et, par conséquent, il n'aurait pas été non plus possible, vu les conditions difficiles de production, de conserver une paysannerie forte et capable d'un effort productif.

Ces considérations doivent, à l'avenir aussi, rester déterminantes pour l'allocation de subventions. La Confédération ne doit pas être la seule collectivité à qu'on puisse demander une aide financière; les cantons

et, le cas échéant, les communes doivent faire leur part; à cela s'ajoute, dans certaines branches, l'aide à accorder par les associations agricoles ou d'autres groupements analogues. Comme jusqu'à maintenant (art. 20 de la loi sur l'agriculture), il faudra que les subventions de la Confédération n'aient pas pour effet de diminuer les prestations des cantons, communes et groupements. Les prescriptions d'une certaine importance, comme la fixation périodique de contributions fédérales, ont fait, jusqu'ici, l'objet d'arrêtés ou de circulaires du Conseil fédéral ou du département fédéral de l'économie publique; il en sera de même à l'avenir.

II

Dans le présent *projet de loi*, certains articles des différents chapitres indiquent pour quels buts des contributions fédérales doivent être allouées et à quelles conditions elles seront liées. Le titre septième contient en outre quelques *dispositions générales* sur l'allocation et le versement des contributions prévues par la loi.

Quant à la *fixation* des contributions, l'article 102 prévoit une *ordonnance du Conseil fédéral*; celle-ci, établira les principes applicables pour fixer le montant des contributions; elle indiquera en outre les conditions générales auxquelles peut être subordonnée leur allocation; enfin elle décrira dans quelle mesure les dépenses faites aux mêmes fins entrent en ligne de compte pour le calcul de la contribution fédérale. Ces principes sont en fait si importants pour le subventionnement qu'ils doivent être fixés d'une manière générale. Dans les limites fixées par eux, le Conseil fédéral arrêtera définitivement le montant de la contribution, dans chaque cas.

L'article 103 traite des *prestations des cantons*. Tout d'abord il énonce la règle applicable d'une manière générale aux contributions fédérales, à savoir que, sauf disposition contraire de la loi, une subvention fédérale ne peut être allouée que si le canton intéressé verse un subside au moins aussi élevé. Ainsi le législateur cherche à stimuler les cantons et évite que seule la Confédération ne supporte une charge. Le 3^e alinéa de l'article 103, il est vrai, prévoit un allègement pour les cantons qui pourraient avoir de la peine à mettre eux-mêmes à disposition des subsides suffisants, tandis qu'il existe des communes ou d'autres collectivités du droit public se trouvant dans une bonne situation financière. Si de telles communes ou collectivités versent des contributions, sans être elles-mêmes directement intéressées à l'œuvre soutenue, c'est-à-dire si elles allouent des subventions proprement dites, leurs contributions peuvent être ajoutées au versement du canton pour le calcul de la contribution fédérale; celle-ci est ainsi augmentée en conséquence. Cela ne saurait cependant s'appliquer aux dons provenant d'institutions d'utilité publique.

Indépendamment même de cet allègement, le principe d'une égale participation du canton ne s'applique pas sans limite. Déjà la revision

de 1929 avait donné la possibilité d'y déroger exceptionnellement, eu égard à la situation financière du canton. Cette possibilité est prévue au 2^e alinéa de l'article 103 pour tenir compte des expériences faites pendant de longues années. Cependant, l'exception ne doit pas être étendue d'une manière excessive; elle ne trouvera place qu'en cas de besoin évident, s'il s'agit de cantons dont les charges financières sont lourdes, notamment de ceux qui comprennent des régions de montagne étendues. Ici aussi, on considérera les conditions difficiles de vie et de production dans les régions de montagne, comme le demande d'une manière générale l'article 2 du projet. En revanche, l'exception ne pourrait pas être invoquée par un canton qui serait touché par une crise industrielle et, de ce fait, se trouverait momentanément dans une situation financière difficile; en pareil cas, la Confédération devra probablement prendre elle-même des mesures pour lutter contre la crise. Appliqué avec mesure, dans l'esprit de la loi, l'article 103, 2^e alinéa, apportera une aide équitable, nécessaire même.

Les articles 104 et 105 donnent de brèves indications sur la *procédure de subventionnement*, que l'ordonnance du Conseil fédéral pourra régler plus en détail. Si une contribution est demandée pour des travaux, il conviendra en général, de la solliciter avant la mise en chantier, en produisant les pièces justificatives; en cas d'urgence, l'autorisation de commencer les travaux pourra être donnée avant que la contribution ne soit allouée à titre définitif. Le versement de la subvention aura lieu, en règle générale, après la présentation des comptes; s'il s'agit de travaux d'une certaine importance, des acomptes peuvent être versés, pourvu que le canton participe à ces versements.

III

Si l'on veut enfin déterminer à combien se montera désormais le total des contributions fédérales en faveur de l'agriculture, on devra partir de l'idée que le projet s'en tient à la situation existante et ne prévoit pas de nouvelles tâches entraînant d'importantes conséquences d'ordre financier. Il ressort des chapitres précédents que, dans divers secteurs de l'agriculture, les subventions pourront être augmentées jusqu'à un certain point; cette augmentation dépendra cependant des circonstances. Dans l'ensemble, il s'agira de travailler au maintien d'une paysannerie capable en poursuivant l'application de mesures qui ont un fondement légal et donné satisfaction. Déjà sous l'empire de la loi actuelle, la Confédération a toujours tenu compte des besoins changeants, autant que sa situation financière le permettait; il doit en être ainsi à l'avenir également. Même sans une nouvelle loi, la Confédération ne pourrait retirer son appui à l'agriculture; les mesures prises continueraient à être appliquées en vertu des dispositions légales actuelles. Nous pouvons donc constater que, d'une

façon générale, les dépenses à faire par la Confédération ne seront pas occasionnées par le nouveau projet de loi, si l'on fait abstraction de quelques augmentations qui, vraisemblablement, resteront dans des limites modestes.

Jusqu'à maintenant, la Confédération a été forcée, en raison de sa situation financière difficile, de réduire ses subventions d'une manière générale, donc aussi pour l'agriculture. Les différents programmes financiers ont réglé cette réduction. On ne peut pas dire d'avance si et jusqu'à quel point, à l'avenir aussi, des mesures d'économie extraordinaires s'imposeront. Elles doivent être cependant réservées de manière que ni les cantons ni les autres bénéficiaires de subventions ne puissent compter, avec certitude, recevoir toujours la même aide financière de la Confédération.

Les *subventions ordinaires* de la Confédération pour l'agriculture représentaient, en 1939, une somme quelque peu supérieure à 14 millions de francs; cette somme cependant comprenait, par suite du gel, une contribution exceptionnellement élevée pour les dommages causés par les forces naturelles; abstraction faite de cette contribution, les subventions s'élevaient à environ 9 millions de francs. La plus grande partie de ce montant allait à la formation professionnelle et aux recherches, ainsi qu'aux améliorations foncières. En 1949, les dépenses montèrent à 14,9 millions de francs, ce qui donne, en dix ans, une augmentation de 6 millions environ; l'augmentation est en relation avec le renchérissement qui s'est produit pendant cette période et a eu des répercussions sur les salaires et le coût des choses; elle est aussi due à l'extension de certaines tâches.

Pour *les mesures de caractère économique*, il convient de partir du principe que l'économie doit, autant que possible, se maintenir sans aide de l'Etat. Mais il en va autrement pour l'agriculture. Dans ce domaine, des interventions de l'Etat et des mesures d'aide se sont toujours révélées nécessaires quand les possibilités du placement n'étaient pas suffisantes. L'adaptation de la production aux besoins du pays (de façon à éviter autant que possible des excédents), le volume des importations, les prix des marchandises importées et la possibilité de maintenir une exportation suffisante à des prix satisfaisants, jouent ici un rôle déterminant. Si l'Etat prend des mesures dans ce secteur, elles auront pour but principal de maintenir un marché plus ou moins équilibré et de réduire les grandes différences de prix entre la production indigène et les produits importés. Dans les périodes de prospérité générale, notamment lorsque les prix payés pour la production indigène ne subissent pas la pression des prix bien inférieurs des marchandises importées, l'Etat pourra, semble-t-il, renoncer à ces mesures ou les réduire considérablement.

Le projet de loi s'inspire de telles considérations dans ses dispositions de caractère économique. Il ne serait pas sage que le législateur envisage uniquement le cas où tout va pour le mieux. Or, faute d'une base légale,

on était obligé jusqu'à présent, en cas de perturbations sérieuses, de recourir à des arrêtés fédéraux extraordinaires pour apporter à l'agriculture en difficulté l'aide qui lui était absolument indispensable et pour empêcher qu'elle ne coure à la ruine. Il s'agissait d'interventions au cours d'une crise latente. Ces mesures ne permirent cependant pas de surmonter les graves difficultés en matière de prix et de placement; le mal profond d'une économie unilatérale n'était pas éliminé. Les nouvelles dispositions tendent à prévenir autant que possible des perturbations graves en poursuivant le changement d'orientation amorcé juste avant la dernière guerre et qui, s'est révélé judicieux, et en instituant quelques mesures complémentaires. Le projet entend donc surtout prévenir, mais il a aussi pour but de tenir prêtes, pour le cas de nécessité, des mesures d'aide fondées sur une base normale.

Nous sommes convaincus que les mesures de caractère économique envisagées se justifient du fait qu'il s'agit de conserver une paysannerie forte et viable et d'assurer la productivité d'une agriculture capable d'assumer la tâche qui lui incombe, c'est-à-dire d'approvisionner notre pays, largement orienté vers la production industrielle. Le fait que ce but ne pourra, en règle générale, être atteint sans des contributions de l'Etat ne change rien à la chose.

TITRE HUITIÈME

Protection juridique et dispositions pénales

(Art. 106 à 114)

Un coup d'œil jeté sur les dispositions du projet que commente notre message fait ressortir que la loi future, dans nombre de domaines, prévoit ou, dans certains cas, permet des mesures qui, d'une manière ou d'une autre, restreignent le libre exercice de l'activité des particuliers dans le domaine économique et imposent parfois à l'individu des obligations spéciales. Ces interventions ont toujours leur justification dans la sauvegarde de l'intérêt général; c'est la constitution elle-même (art. 31bis nouvelle teneur), qui donne, dans ce sens, au législateur des attributions étendues, notamment dans le secteur de l'agriculture. Mais il est conforme aux principes de l'Etat régi par le droit que l'exercice de ces attributions fasse l'objet de règles précises garantissant que les autorités ne dépasseront pas les limites fixées et prendront leurs décisions dans des formes régulières.

C'est pourquoi une loi de la portée de celle dont il s'agit ici doit prévoir une *protection juridique* suffisante et appropriée. S'inspirant des prescriptions sur l'administration de la justice en matière administrative, les dispositions du titre huitième règlent la protection juridique en prévoyant un droit de recours contre les décisions rendues en vertu de la loi sur l'agriculture. Le recours à une ou éventuellement à plusieurs autorités supé-

rieures permet à l'intéressé de se défendre contre une décision qu'il juge non fondée ou inéquitable et de la faire réexaminer. Suivant la nature de la décision qu'on veut attaquer, deux possibilités de recours sont offertes. La décision ne peut être déférée qu'à des organes de l'administration et, dans ce cas, elle peut être portée jusque devant le Conseil fédéral; elle doit être portée devant le Tribunal fédéral statuant comme cour de droit administratif. Nous prévoyons les deux voies de recours.

Le *recours de droit administratif*, réglé dans les grandes lignes par les articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RO 60, 269), a été institué par le législateur fédéral pour les cas où l'on reconnaît le besoin d'une juridiction indépendante, tout à fait séparée de l'administration. *Grosso modo*, il s'agit surtout, d'une part, des contestations en matière de « contributions » ou d'autres prétentions de nature pécuniaire, d'autre part, des cas qui doivent être tranchés suivant des règles de droit concrètes (par opposition à la simple appréciation), dans lesquels, par conséquent, le recourant fait valoir une violation de la loi. Nous nous en sommes tenus à ces principes, dans le présent projet (art. 106). En ce qui concerne les « contributions », il n'y a pas lieu de prévoir quoi que ce soit, car l'article 97 de la loi d'organisation judiciaire leur est applicable; ainsi, lorsqu'une « contribution » est prélevée en vertu de la loi sur l'agriculture, par des services fédéraux ou cantonaux, la décision peut, d'après la règle générale, être déférée en dernier lieu au Tribunal fédéral. Dans les avant-projets, on avait étendu autant que possible le recours au Tribunal fédéral; nous proposons une protection juridique bien déterminée et sommes du reste fortifiés dans notre manière de voir par le désir qui a été souvent exprimé publiquement, en particulier à notre époque (par ex. lors de la réunion de la société suisse des juristes en 1950) de voir étendre la juridiction administrative. Cependant, au cours des délibérations des deux commissions d'experts, plusieurs des mesures pour lesquelles on avait prévu auparavant la possibilité du recours au Tribunal fédéral, et justement parmi les plus graves, furent soustraites à cette juridiction. Cette remarque s'applique en particulier aux cas d'autorisations officielles. La question de l'octroi d'une autorisation dépend largement des circonstances et laisse une certaine latitude à l'appréciation de l'autorité; par ce fait même, elle se prête moins à une décision judiciaire. Mais il en est autrement du retrait d'une autorisation; cette sanction très sévère, et parfois lourde de conséquences, ne peut être prise qu'en vertu de règles de droit strict, de sorte que le recours de droit administratif est ici tout à fait indiqué. C'est pourquoi l'article 106 mentionne tout d'abord ces cas. A vrai dire, ils ne sont plus nombreux. Il s'agit avant tout des autorisations d'exportation prévues à l'article 23, 3^e alinéa, et de l'application de l'article 25, lettre c, aux termes duquel le régime du permis peut être institué pour de nouvelles laiteries. Viennent ensuite les autorisations prévues pour les matières auxiliaires de l'agriculture

selon l'article 71, ainsi que, le cas échéant, les autorisations que les articles 85 et 86 prévoient lorsqu'il s'agit de soustraires des immeubles et ouvrages à leur affectation, de morceler ou reboiser. Reste à savoir si le retrait d'une autorisation peut en l'occurrence avoir encore un effet pratique. Malgré le champ d'application limité, nous voudrions, pour des raisons de principe, ne pas renoncer au recours de droit administratif.

L'article 106 mentionne aussi les décisions du département de l'économie publique prises en vertu de l'article 26 et relatives aux conséquences de la violation des dispositions sur la production et le ravitaillement direct; ici aussi, il convient de donner à l'intéressé la possibilité de s'adresser au Tribunal fédéral, étant donnée la gravité des conséquences.

La qualité pour recourir, la procédure devant le Tribunal fédéral et l'étendue du pouvoir d'examen de l'autorité de recours sont régies par les dispositions de la loi d'organisation judiciaire (art. 102 à 109).

Lorsque le recours de droit administratif n'est pas ouvert (ce qui est le cas pour la plupart des contestations nées de l'application de la loi sur l'agriculture) la voie du *recours administratif* est ouverte; ce recours est aussi réglé conformément aux principes de la loi d'organisation judiciaire (art. 107 à 109 du projet). Il peut être formé contre les décisions d'autorités cantonales ou fédérales; dans le premier cas, le justiciable doit avoir épuisé les voies de recours cantonales; dans le second cas, le recours dirigé contre une décision de la division de l'agriculture, si celle-ci a été déclarée compétente par suite d'une délégation de compétence, est traité tout d'abord par le département fédéral de l'économie publique, puis par le Conseil fédéral. Il convient de relever que les décisions cantonales peuvent être attaquées seulement pour violation du droit fédéral ou par suite de constatations de fait inexactes ou incomplètes. Les décisions des autorités fédérales, en revanche, peuvent aussi être attaquées dans le cas où elles ne sont pas appropriées aux circonstances, conformément au principe de l'article 127 de la loi d'organisation judiciaire, suivant lequel les décisions cantonales ne doivent pas être revues et corrigées par des autorités fédérales pour de simples questions d'appréciation.

Les dispositions sur la protection juridique donnent au citoyen une garantie dans ses rapports avec l'Etat et ses autorités; inversement, le législateur doit veiller à ce que la loi soit appliquée avec efficacité. C'est à ce but que servent les *dispositions pénales* qui, ici comme dans toutes les autres lois, doivent se limiter au strict nécessaire. Il faut que les autorités disposent de la sanction pénale comme moyen ultime si des infractions aux prescriptions légales ou une action contraire aux buts de la loi lèsent l'intérêt public. Quelle doit être l'étendue de cette sanction? Quelles seront les infractions qui doivent être menacées de peines et quelle doit être la nature des peines? Ce sont là autant de questions d'appréciation qu'il faut résoudre en considérant le but à atteindre. A l'article 110, nous avons mentionné les cas de peu de gravité, à l'article 111 les cas plus graves.

Comme peine, nous proposons en général l'amende; dans les cas plus graves seulement, l'infraction intentionnelle doit pouvoir être punie également des arrêts. Ainsi, toutes les infractions énumérées dans la loi ont le caractère de contraventions au sens du code pénal (cf. art. 333 en liaison avec l'art. 101). Dans les cas sans gravité, le juge pourra se borner à infliger une réprimande. Dans des cas graves, il lui sera cependant aussi loisible de limiter ou de retirer une autorisation accordée, ainsi que de décider le retrait, pour une durée limitée, d'un contingent alloué; cette peine accessoire, généralement plus efficace que l'amende, doit être prononcée par le juge pénal, contrairement à ce qui est prévu pour le retrait administratif dont il est question à l'article 106, lettre *a*.

Dans tous les cas, la poursuite pénale et le jugement ressortissent aux cantons (art. 114). L'article 333, 1^{er} alinéa, du code pénal indique qu'au surplus les dispositions dudit code sont applicables.

Dispositions d'exécution et dispositions finales

(Art. 115 à 123)

Le dernier chapitre du projet a trait surtout à l'*exécution de la loi*. Pour fixer les modalités de l'exécution, le législateur doit tenir compte non seulement de la structure fédérative de notre pays, mais aussi des principes établis, notamment par l'article 32 de la constitution, pour la législation dans le domaine de l'économie. Les cantons ont de tout temps été chargés, dans une large mesure, de l'exécution des lois fédérales, sous la direction et la surveillance de la Confédération. L'article 32 de la constitution érige cette pratique en règle de droit; mais il ajoute que les groupements économiques intéressés pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution. Notre projet répartit les tâches d'exécution d'après ces principes.

L'article 115 désigne en premier lieu, conformément à l'usage, le *Conseil fédéral*. Celui-ci est chargé d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires. Cette attribution englobe la compétence de créer du droit matériel en application de la loi. Elle peut, mais seulement en vertu d'une autorisation expresse donnée dans la loi elle-même, être déléguée au département de l'économie publique ou à des services subordonnés à ce département.

Dans la mesure où, d'après ces prescriptions, la compétence n'est pas attribuée à une autorité fédérale, l'exécution incombe aux *cantons*, c'est-à-dire aux autorités désignées par le droit cantonal (art. 116 et 117). Dans ces limites, les cantons sont aussi autorisés à arrêter des dispositions d'exécution; mais les dispositions en question sont soumises à la sanction du Conseil fédéral, qui devra examiner si elles ne dépassent pas les limites du droit fédéral. En outre, le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur

l'exécution de la loi par les cantons. Il pourra par conséquent prendre des mesures de lui-même si l'exécution de la loi devait lui paraître défectueuse; ajoutons que la possibilité de déférer au Conseil fédéral des décisions cantonales — il en a été question ci-dessus — constitue une conséquence du droit de haute surveillance de cette autorité.

La coopération de *maisons de commerce et de groupements professionnels* à l'exécution de la loi, inscrite à l'article 118, est prévue pour assurer aux milieux les plus intéressés de l'économie le droit de dire leur mot. Le plus souvent, il s'agira d'avis donnés sur des questions générales ou sur des décisions à prendre. L'exécution de certaines mesures pourra peut-être être remise aux groupements professionnels, comme on l'a déjà fait assez souvent sous l'empire du droit actuel; dans la mesure où cette coopération directe serait instaurée, elle devrait avoir lieu sous la surveillance de l'Etat pour que les autorités fédérales ou cantonales restent responsables. La notion de groupements professionnels est prise ici dans un sens large; elle comprend toutes les organisations des milieux économiques dont les intérêts sont touchés par des mesures d'exécution. Le choix des personnes qui devront être appelées à coopérer sera déterminé par la nature et la portée des mesures considérées.

En vue de mettre l'importation des céréales et des matières fourragères au service de la politique commerciale et d'exercer une influence sur la production de l'économie animale et laitière par des restrictions d'importation et des suppléments de prix, on a créé en 1933 la *société coopérative suisse des céréales et matières fourragères*. Le Conseil fédéral a reçu la compétence nécessaire dans l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole (RO 49, 243). La société en question a, dans la suite, également prélevé les suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles, ainsi que sur les matières premières et les produits semi-finis servant à leur fabrication, suppléments qui figurent dans les différents programmes financiers sous la rubrique des recettes. La revision du code des obligations provoqua la transformation de la société coopérative de droit privé en une collectivité de droit public. Actuellement la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères est un organisme important pour la sauvegarde de nos intérêts dans le domaine de la politique commerciale et le prélèvement des suppléments de prix aux fins prévues dans la législation fédérale. Il est par conséquent nécessaire, sous réserve d'une réglementation légale ultérieure, de la maintenir. Pour qu'il ne subsiste aucun doute à ce sujet, nous avons introduit l'article 119 dans les dispositions finales.

A l'article 120 des dispositions finales, nous proposons de modifier et d'améliorer la *situation des enfants majeurs vivant dans le ménage commun*; cette situation est réglée par les articles 334 et 633 du code civil. Depuis longtemps, en particulier dans l'agriculture, on considère que le régime

existant n'est pas satisfaisant, et cela surtout parce que les enfants majeurs qui font ménage commun avec leurs parents et qui consacrent leur travail ou leurs revenus à la famille peuvent faire valoir de ce chef une créance seulement en cas de saisie ou de faillite, donc en concours avec d'autres créanciers, ou lors du partage de la succession paternelle ou maternelle. Comme on sait, il arrive souvent que des fils ou filles de paysans travaillent pendant des années ou même des décennies sur le domaine paternel et contribuent ainsi grandement à sa prospérité. Mais s'ils veulent se marier ou se rendre indépendants d'une autre manière, ils ne peuvent pour le moment, de par la loi, faire valoir une créance, alors que souvent ils auraient besoin de disposer de ressources. L'union suisse des paysans a, déjà dans les années « vingt », signalé cette situation choquante et recommandé de la modifier; les auteurs eux aussi se sont occupés de la question et se sont prononcés pour une modification (v. G. S. Abt, *Entschädigung für Dienstleistungen im elterlichen Haushalt und Gewerbe*, p. 53 s.; A. Borel, *Le droit successoral paysan du code civil suisse*, 2^e édition, p. 82, n^o 7; Egger, *Commentaire du droit de famille*, II, 2, 2^e édit. n. 1 s., ad art. 334; Silbernagel-Wäber, *Commentaire du droit de famille*, tome II, 3^e éd., n. 11 s., ad art. 334; Escher, *Commentaire du droit de succession*, tome II, 2^e édition, n. 7 s., ad art. 633; Tuor, *Commentaire du droit de succession*, n. 2 s., ad art. 633). Les décisions des tribunaux rendues en application des dispositions légales ont montré que la loi a parfois des conséquences regrettables (v. *Blätter für zürcherische Rechtsprechung* XXII n^o 141; ATF 49 II 2).

Comme la question, dans l'agriculture en particulier, a un caractère pratique, il fallait saisir l'occasion fournie par la loi sur l'agriculture pour apporter une amélioration, qui, à vrai dire, devra ensuite valoir à titre général. Le projet propose, pour l'essentiel, deux innovations. Premièrement, l'enfant majeur doit pouvoir faire valoir sa créance déjà au moment où il quitte la communauté, la fixation du montant et de l'échéance de la créance, étant, en cas de contestation, réservée au juge. Secondement, le droit reconnu aux enfants doit aussi être accordé aux petits-enfants, qui, jusqu'à maintenant, ne l'ont pas.

En autorisant les cantons à édicter des prescriptions sur la *cueillette de baies, champignons et herbes*, l'article 121 du projet vise à protéger la population indigène des régions de montagne contre l'activité, poussée souvent jusqu'à l'abus, de personnes du dehors qui, à certaines périodes, envahissent littéralement ces régions. Cette disposition doit être considérée comme une restriction de droit public de la liberté d'accès aux forêts et pâturages en vue de s'approprier des baies, champignons et herbes, liberté reconnue par le droit privé selon l'article 699 du code civil.

Dans la deuxième partie de ce message (ch. III), nous nous sommes déjà exprimés sur l'*abrogation de l'ancien droit* par la nouvelle loi (art. 122).

Enfin, le soin de *mettre la loi en vigueur* doit, en vertu de l'article 123, être laissé au Conseil fédéral; après l'adoption de la loi, celui-ci fixera la date de l'entrée en vigueur, en tenant compte du temps nécessaire pour préparer les mesures d'exécution.

L'examen du contenu du projet de loi que nous vous soumetton avec le présent message fait apparaître clairement la grande signification qu'il revêt du point de vue économique, juridique et politique. En fait, la loi sur l'agriculture sera appelée à assurer, dans la mesure des possibilités offertes au législateur, des conditions d'existence convenables à une branche économique d'un intérêt essentiel et à une partie notable de la population. Et il ne s'agira pas seulement de la protection de cette classe de la population. La loi sera utile au pays tout entier. Le temps presse, car, dans des secteurs très importants, la loi doit remplacer des prescriptions contenues dans des arrêtés fédéraux urgents ou dans des arrêtés édictés par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, c'est-à-dire des arrêtés qui ne peuvent pas avoir une durée illimitée. De plus, il s'agit, vraisemblablement, de la première grande loi qui se fonde sur les articles économiques révisés de la constitution fédérale et peut, dans une certaine mesure, donner des directives pour leur interprétation. Voilà assez de motifs pour que tous s'unissent en vue d'en assurer l'adoption.

Au terme de notre message, nous exprimons l'espoir que l'esprit d'entente et de collaboration qui a régné au cours des travaux préparatoires persiste et permette d'arriver à un bon résultat.

Nous vous proposons d'adopter le projet de loi et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 janvier 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

sur

l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie**(Loi sur l'agriculture)***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 23bis, 31bis, 32, 32bis, 34ter, 64 et 64bis de la constitution,

vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951;

en vue de conserver une forte population paysanne et de faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture compte tenu des intérêts de l'économie nationale,

*arrête :***Titre préliminaire****Article premier**

¹ La loi s'applique à l'agriculture, ainsi qu'à d'autres branches de l'économie, dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions.

A. Champ
d'application
de la loi

² Le Conseil fédéral arrête, par voie d'ordonnance, les dispositions nécessaires pour déterminer d'une manière plus précise le champ d'application de la loi.

Art. 2

¹ Dans l'application de la loi, les conditions difficiles de production et de vie dans les régions de montagne seront prises particulièrement en considération.

B. Régions de
montagne

² Le Conseil fédéral détermine ces régions.

Art. 3

C. Commission
de l'agriculture

¹ Le Conseil fédéral désigne une commission permanente de l'agriculture, de quinze membres au plus. Les ordonnances et mesures de portée générale, nécessaires à l'exécution de la présente loi, seront soumises à cette commission pour avis avant d'être adoptées.

² Les grandes associations nationales, groupant les principales branches de l'activité économique, seront représentées dans la commission.

Art. 4

D. Commissions
de spécialistes

¹ Les autorités chargées par la présente loi de tâches déterminées doivent, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, en particulier pour l'application des articles 22 et 29, désigner des commissions de spécialistes où les milieux intéressés seront représentés.

² Ces commissions donneront des avis aux autorités quant à l'exécution de la loi et leur soumettront des propositions.

TITRE PREMIER

Formation professionnelle et recherches agricoles

Chapitre premier

Formation professionnelle

Art. 5

A. Apprentissage
agricole

¹ L'apprentissage agricole organisé par les cantons ou, d'entente avec eux, par les groupements professionnels, doit remplir les conditions suivantes :

- a. L'apprentissage durera au moins deux ans;
- b. Les patrons offriront toute garantie que la formation sera donnée avec compétence et entendement;
- c. L'apprentissage fera l'objet d'un contrat.

² Les cantons peuvent prévoir des conditions plus sévères.

³ Les apprentis utiliseront les occasions qui s'offrent de suivre un cours postsecondaire agricole ou de caractère général.

⁴ Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les conditions de l'apprentissage, le droit de prendre des apprentis, la conclusion du contrat d'apprentissage, les obligations des apprentis et des patrons, la surveillance et la durée de l'apprentissage, la résiliation du contrat, ainsi que sur les examens et la délivrance du certificat de fin d'apprentissage.

Art. 6

¹ La Confédération encourage l'enseignement agricole post-scolaire aux conditions suivantes:

B. Ecoles
et enseignement
complémentaire
I. Catégories
1. Cours
postsecondaires
agricoles

- a. L'enseignement post-scolaire doit s'étendre à deux semestres d'hiver au moins pour les jeunes campagnards qui ne suivent pas d'autres cours ou écoles de même valeur;
- b. L'enseignement post-scolaire doit comprendre, selon un programme-type d'études de caractère général approuvé par le Conseil fédéral, un minimum d'heures consacrées aux branches agricoles proprement dites;
- c. L'enseignement professionnel agricole sera, si possible, séparé de celui des branches ordinaires et, en règle générale, donné seulement aux élèves qui se destinent à l'agriculture;
- d. L'enseignement des branches agricoles proprement dites doit être confié à un personnel ayant une formation technique.

² L'aide aux cours post-scolaires, dans les régions de montagne, peut être subordonnée à la condition qu'un soin particulier soit voué à l'enseignement des travaux manuels.

Art. 7

¹ La Confédération encourage l'enseignement de l'agriculture donné dans les écoles suivantes, créées et exploitées par les cantons, les groupements agricoles ou des institutions ayant un caractère d'utilité publique:

2. Ecoles
professionnelles

- a. Ecoles d'agriculture et d'alpiculture;
- b. Ecoles spéciales d'industrie laitière, de culture maraîchère, d'horticulture, d'arboriculture fruitière, de viticulture, d'utilisation des fruits et des raisins, d'aviculture, ainsi que les écoles spéciales se rapportant à d'autres branches.

² Si de telles écoles sollicitent des contributions fédérales, leurs programmes d'études doivent satisfaire aux exigences minimums des règles générales approuvées par le Conseil fédéral. Ce dernier fixe les conditions requises pour l'éligibilité du personnel enseignant, ainsi que pour l'admission aux examens et la délivrance des certificats de fin d'études.

Art. 8

¹ En accordant des contributions, la Confédération doit veiller à ce qu'au soin particulier voué à la formation professionnelle des élèves s'ajoute le développement de leurs connaissances générales et de la connaissance des traditions paysannes.

II. But de la
formation

² Les écoles professionnelles agricoles ont comme objet principal de donner aux élèves, par un enseignement théorique et pratique, les connaissances qu'ils doivent posséder pour avoir une bonne formation professionnelle.

³ Les cours postsecondaires doivent avant tout donner un enseignement pratique.

Art. 9

III. Examens

1. Examens professionnels

a. But et candidat

¹ L'organisation d'examens professionnels agricoles, ainsi que l'appui donné à ces examens, doivent amener les personnes dont l'activité principale s'exerce dans l'agriculture à acquérir les connaissances théoriques et pratiques dont elles ont besoin pour posséder une bonne formation professionnelle.

² Peut être admis à l'examen professionnel, quiconque a, comme activité principale, pratiqué l'agriculture pendant plusieurs années à partir de sa dix-huitième année et suivi les cours d'une école professionnelle agricole ou les cours spéciaux préparatoires.

Art. 10

b. Organisation des examens, connaissances requises et certificat de capacité

¹ Les examens professionnels sont organisés par les cantons ou, sous leur direction, par les écoles visées à l'article 7 ou par des groupements professionnels qualifiés.

² Le Conseil fédéral établit des règles générales sur l'organisation des examens, les conditions d'admission, les connaissances requises des candidats et la délivrance du certificat de capacité.

Art. 11

2. Examens de maîtrise agricoles

¹ Les porteurs du certificat de capacité visé à l'article 10 ou d'une attestation équivalente doivent avoir l'occasion de se présenter à l'examen de maîtrise.

² Les principales associations agricoles reconnues par la Confédération peuvent organiser, sous sa surveillance, des examens de maîtrise officiellement reconnus.

³ Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur l'organisation des examens, les conditions d'admission des candidats, les connaissances requises, la composition des commissions d'examen, la délivrance du diplôme, qui peut autoriser à porter un titre, ainsi que sur la tenue d'un registre des détenteurs du diplôme de maîtrise.

Art. 12

C. Autres mesures d'encouragement

I. Conférences et cours, service d'information, inspections

La Confédération prête son appui:

- a. Aux offices agricoles cantonaux créés par les cantons ou reconnus par eux, ainsi qu'aux services d'information et d'inspection dans le domaine de l'agriculture;

- b. Aux cours et conférences agricoles organisés par les cantons, les groupements professionnels, les principales associations et les groupements cantonaux, en vue de la formation professionnelle.

Art. 13

¹ La Confédération peut accorder des bourses aux élèves qui se destinent aux études agronomiques, à l'enseignement agricole, à l'enseignement ménager rural ou au génie rural, sous réserve de prestations cantonales de même importance.

II. Contributions pour des études et des recherches

² La Confédération peut subventionner des travaux spéciaux qui présentent un intérêt particulier et visent à améliorer la technique de l'agriculture, ainsi que des voyages d'études agricoles.

Art. 14

¹ En vue d'encourager la formation professionnelle, la Confédération alloue des contributions annuelles ou uniques:

D. Droit aux contributions

1. Aux institutions désignées dans les articles précédents, selon les règles suivantes:

- a. Les contributions allouées aux écoles mentionnées dans les articles 6 et 7 ne doivent pas excéder la moitié des dépenses afférentes aux traitements et au matériel général d'enseignement; elles ne seront accordées que si les élèves d'autres communes et d'autres cantons sont acceptés, réserve faite des frais d'internat, aux mêmes conditions que les élèves de la localité ou les ressortissants du canton;
- b. Les contributions allouées pour les offices agricoles cantonaux, les conférences et les cours agricoles, les services d'information et d'inspection, ne doivent pas excéder la moitié des montants versés comme traitements, indemnités et honoraires, ainsi qu'au titre de frais de déplacement;
- c. Les contributions allouées pour des voyages d'études ou des recherches spéciales ne doivent pas dépasser cinquante pour cent des dépenses qui ne sont pas couvertes par d'autres ressources. Les subventions destinées aux courses des écoles professionnelles peuvent s'élever à la moitié des frais de transport au maximum.

2. En faveur de l'instruction du personnel enseignant, des inspecteurs, des conseillers d'exploitation agricoles, des directeurs de cours, et du perfectionnement de leur instruction, ainsi que pour les cours d'instruction destinés aux experts d'examen, ces contributions pouvant atteindre le montant des dépenses qui ne sont pas couvertes par d'autres ressources;

3. Pour les examens de fin d'apprentissage, les examens professionnels et de maîtrise organisés conformément aux prescriptions légales, les contributions ne pouvant pas excéder la moitié des dépenses;
4. Pour le matériel et les manuels d'enseignement délivrés aux élèves et approuvés par l'autorité fédérale compétente, les contributions pouvant atteindre un tiers du prix de revient au plus;
5. Pour les constructions nouvelles ou complémentaires destinées exclusivement à la formation professionnelle, les contributions pouvant atteindre, dans chaque cas, un cinquième au maximum du coût de construction, mais 200 000 francs au plus;

² Les taux fixés représentent des maximums; pour déterminer le taux applicable, il y aura lieu de s'inspirer du principe que les contributions de la Confédération sont destinées avant tout à encourager la formation professionnelle donnée par des maîtres compétents.

Art. 15

E. Formation professionnelle des paysannes

En sus des mesures prévues par l'article 53 de la loi du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle, la Confédération encourage aussi la formation agricole des jeunes campagnardes et des paysannes selon des principes analogues à ceux qui sont fixés dans les articles 5 à 12 et 14 de la présente loi.

Chapitre II

Recherches

Art. 16

A. Stations fédérales de recherches

¹ La Confédération entretient dans différentes régions du pays des stations fédérales de recherches, pourvues des installations techniques et scientifiques nécessaires et des exploitations agricoles indispensables à leur activité. La Confédération encourage en outre les recherches dans le domaine du génie rural.

² Elle peut confier à la division agronomique et à celle du génie rural de l'école polytechnique fédérale certaines recherches spéciales et encourager leur exécution.

Art. 17

B. Recherches des cantons et des groupements agricoles

La Confédération peut, par des contributions, encourager les stations cantonales d'essais agricoles, les recherches et analyses entreprises par les cantons ou des groupements agricoles d'entente avec

les stations fédérales ou la division de l'agriculture, ainsi que les recherches spéciales qui répondent à un besoin général.

TITRE DEUXIÈME

Dispositions de caractère économique

Chapitre premier

Production et placement, importation et exportation, prix

Art. 18

¹ Après avoir entendu les cantons, la commission de l'agriculture et les groupements agricoles intéressés, le Conseil fédéral peut, compte tenu des autres branches économiques et de la situation du reste de la population, prendre les mesures nécessaires, dans les limites de la présente loi, pour :

A. Production
I. Orientation
de la production,
maintien
de la culture
des champs
et adaptation
du cheptel

- a. Maintenir en champs une surface qui facilite l'adaptation de la production aux possibilités de placement, permette d'obtenir des produits agricoles variés et d'étendre en temps utile la culture des champs si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà;
- b. Adapter le cheptel à la production fourragère de l'exploitation et du pays, si les conditions de placement des produits de l'économie animale et laitière ou d'autres justes motifs d'ordre économique l'exigent impérieusement;

A cet effet, le Conseil fédéral peut aussi limiter l'importation des matières fourragères, de la paille et des litières et frapper cette importation de suppléments de prix.

² Le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les milieux intéressés, fixer aux différents cantons, dans les limites d'un programme des cultures et à titre indicatif, les surfaces à cultiver et, si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà, leur imposer, pour une durée limitée, des obligations en matière de cultures. Les cantons répartissent les surfaces entre les communes et les exploitations.

Art. 19

¹ En vue de maintenir la culture des champs, la Confédération peut encourager par des primes la culture des céréales fourragères récoltées en bon état de maturité et, si cette mesure est nécessaire pour assurer la possibilité d'étendre les cultures en cas d'importations

II. Primes de
culture

entravées, d'autres produits des champs également. Le Conseil fédéral peut, en tant que ce mode de procéder est plus indiqué, encourager la culture des champs par d'autres moyens, de même valeur, appliqués en lieu et place des primes de culture ou conjointement avec elles, tels que la prise en charge de la marchandise chez les producteurs à des conditions équitables.

² Les frais seront couverts par les suppléments de prix perçus selon l'article 18.

Art. 20

III. Garde du bétail à titre industriel

Les entreprises qui gardent du bétail à titre industriel peuvent être astreintes par la Confédération à reprendre des matières fourragères appropriées du pays. Il sera tenu compte équitablement de conditions spéciales.

Art. 21

IV. Ravitaillement direct

¹ L'agriculture doit, dans la mesure où il est possible de l'exiger d'elle, pourvoir à son ravitaillement par le moyen de la production de l'exploitation.

² Le département fédéral de l'économie publique peut, d'entente avec les cantons et après avoir entendu la commission de l'agriculture, ainsi que les groupements agricoles intéressés, édicter des prescriptions sur le ravitaillement direct.

Art. 22

B. Réglementation des importations et exportations
I. Importations

¹ Si les importations compromettent le placement de produits agricoles à des prix qui doivent être considérés comme équitables selon les principes de la présente loi, le Conseil fédéral peut, en tenant compte des autres branches économiques :

- a. Limiter le volume des importations de produits de même genre;
- b. Percevoir des droits de douane supplémentaires pour les importations de produits de même genre, si ces importations dépassent un volume déterminé;
- c. Obliger les importateurs à prendre en charge des produits de même genre, d'origine indigène, dans une proportion acceptable par rapport aux importations, et à cet effet prendre les mesures nécessaires et arrêter des prescriptions.

² Si, malgré ces mesures, l'importation de produits concurrents menace l'existence de branches importantes de l'agriculture, le Conseil fédéral peut, après avoir entendu la commission de l'agriculture, subordonner l'importation à d'autres conditions encore et en outre prélever des suppléments de prix ou des taxes de compensation. Le

produit de ces suppléments de prix et de ces taxes servira à abaisser le prix des produits du pays correspondants, ainsi qu'à encourager le placement de la production indigène et à améliorer cette dernière. De tels arrêtés seront soumis, après leur adoption, à l'approbation des chambres fédérales.

³ Lorsque les importations sont subordonnées à l'octroi de permis, les autorisations d'importation doivent faire périodiquement l'objet d'une nouvelle réglementation et être adaptées aux circonstances.

⁴ Les producteurs de denrées agricoles protégées par des mesures prises au sens du présent article, ainsi que leurs organismes de mise en valeur, ne recevront en principe aucun permis d'importation pour les denrées en question.

Art. 23

¹ La Confédération encourage l'exportation du bétail de rente et d'élevage, des produits de l'économie animale et laitière, ainsi que des produits de l'arboriculture fruitière et de la viticulture indigènes.

² Si des contributions fédérales sont versées pour l'exportation du bétail de rente et d'élevage, ainsi que des produits de l'économie animale et laitière, elles seront prélevées en premier lieu sur le produit des droits de douane supplémentaires et des suppléments de prix perçus en vertu des dispositions de la présente loi.

³ Si l'observation de certaines directives en matière de qualité et de prix, dans le pays et à l'étranger, répond à un besoin, le département fédéral de l'économie publique peut subordonner les exportations à l'octroi de permis et lier aux autorisations d'exportation des charges appropriées.

Art. 24

¹ En vue d'éviter un effondrement des prix de produits agricoles importants, la Confédération peut, après avoir entendu la commission de l'agriculture, participer aux frais de mesures spéciales, d'une durée limitée, destinées à soulager le marché par le stockage des excédents, verser des contributions et appuyer d'autres mesures, d'intérêt général, en faveur du placement. Cette aide de la Confédération peut être subordonnée au versement de subsides convenables par les cantons et groupements intéressés. Les dépenses de la Confédération devront être couvertes par le produit des droits de douane supplémentaires et des suppléments de prix perçus conformément aux dispositions de la présente loi.

² Si l'utilisation rencontre des difficultés, la Confédération peut obliger les producteurs agricoles à reprendre, à des prix équitables, aux entreprises qui transforment leur production, des produits, sous-produits et déchets pour les utiliser dans leur propre exploitation ou dans leur ménage.

II. Exportations

C. Utilisation I. Mesures pour éviter l'effondre- ment des prix et obligation de reprise pour les producteurs

Art. 25

II. Mesures
concernant
l'industrie
laitière

Pour assurer un bon ravitaillement du pays en lait et en produits laitiers, le Conseil fédéral peut, en prenant égard à tous les milieux intéressés :

- a. Instituer des mesures relatives à la production, la qualité, la livraison et l'utilisation du lait et des produits laitiers;
- b. Ordonner le prélèvement de taxes sur le lait et la crème destinés à la consommation; ces taxes serviront à abaisser les prix de produits laitiers et à encourager leur placement;
- c. Edicter, après avoir entendu les groupements professionnels, les autorités locales et les intéressés, des prescriptions sur la façon de distribuer rationnellement et à frais réduits le lait de consommation, ainsi que, notamment, pour empêcher un nombre excessif de laiteries.

Art. 26

D. Conséquences
de la violation des
art. 18, 20, 21 et
24, 2^e al.

¹ Le Conseil fédéral peut subordonner à l'observation des obligations prévues aux articles 18, 20, 21 et 24, 2^e alinéa, ainsi que des prescriptions édictées en vertu de ces obligations, la prise en charge de produit agricoles

par la Confédération,

par des associations et des maisons de commerce agissant sur son ordre,

et par des importateurs astreints à reprendre de produits indigènes.

² La même règle s'applique à la garantie de prix déterminés à la production, à l'allocation de contributions fédérales, ainsi qu'à l'octroi de primes de transport et d'autres avantages.

Art. 27

E. Prix
I. Généralités

¹ Les mesures prévues par la présente loi doivent être appliquées de manière à permettre aux produits agricoles indigènes de bonne qualité d'atteindre en général des prix qui couvrent les frais de production moyens d'entreprises agricoles exploitées d'une manière rationnelle et reprises à des conditions normales.

² Les autres branches de l'économie et les conditions matérielles des autres classes de la population seront prises en considération.

Art. 28

II. Relation
des prix

Une relation équitable sera recherchée entre les prix des produits des différentes branches de l'agriculture.

Art. 29

Le Conseil fédéral peut, selon les principes énoncés dans les articles 27 et 28, fixer des prix indicatifs pour les produits agricoles indigènes.

III. Prix
indicatifs

Chapitre II

Enquêtes et statistique, expositions

Art. 30

En vue d'obtenir les données indispensables pour l'application judicieuse de la loi, la Confédération encourage le développement de l'ensemble de la statistique agricole.

A. Statistique
I. En général

Art. 31

¹ La Confédération veille au développement du cadastre de la production.

II. Enquêtes
spéciales
1. Cadastre de
la production

² Les cantons sont tenus de vérifier si le programme des cultures est exécuté selon les directives de la Confédération.

Art. 32

¹ Les cantons sont tenus de faire établir chaque année la production des vignobles.

2. Dénombrements

² Le Conseil fédéral peut, pour d'autres produits, obliger les cantons à ordonner des enquêtes, à faire remettre des déclarations de récoltes et à procéder à d'autres dénombrements.

³ Les groupements agricoles intéressés peuvent être appelés à coopérer.

Art. 33

¹ Les recensements fédéraux du bétail auront lieu au moins tous les cinq ans.

3. Recensements
du bétail

² En outre, en cas de besoin, des enquêtes peuvent être ordonnées entre-temps d'après la méthode représentative.

Art. 34

¹ S'agissant de dénombrements et d'autres enquêtes qui s'étendent à tout le pays, la Confédération prend à sa charge les frais des mesures préparatoires, de l'établissement des questionnaires, du contrôle et de l'utilisation de la documentation réunie. Les frais de distribution, de ramassage et de dépouillement des questionnaires, ainsi que les indemnités à verser aux agents chargés du contrôle, sont supportés par les cantons.

4. Répartition
des frais

² Le Conseil fédéral statue dans chaque cas particulier sur la répartition des frais occasionnés par d'autres enquêtes.

³ La Confédération veille à la conservation de la documentation recueillie et à la publication des résultats.

Art. 35

B. Recherches
fondées sur la
comptabilité

Le Conseil fédéral peut appuyer les recherches économiques du secrétariat des paysans suisses en versant des contributions pouvant s'élever jusqu'au tiers des frais, pourvu que le contrôle des recherches lui soit rendu possible.

Art. 36

C. Obligation de
renseigner

Tous renseignements utiles doivent être donnés aux personnes chargées d'appliquer la présente loi et d'en surveiller l'exécution.

Art. 37

D. Expositions
agricoles

¹ La Confédération prête son appui aux expositions suisses d'agriculture, de caractère général, qui ont lieu tous les six ans au plus, dans les différentes parties du pays.

² D'après les mêmes principes, des contributions peuvent être allouées à des expositions nationales ou intercantionales, d'un certain développement, relatives à des branches importantes de l'agriculture, pourvu que ces expositions n'aient pas lieu la même année qu'une exposition générale d'agriculture.

³ Les contributions fédérales sont fixées indépendamment des subsides cantonaux et destinées, en règle générale, à permettre le versement de primes aux exposants.

⁴ La Confédération peut faciliter par des contributions la collaboration et la participation de collectivités suisses à des associations, expositions, congrès et autres manifestations de caractère agricole et international.

TITRE TROISIÈME

Dispositions spéciales pour certaines branches de la production

Chapitre premier

Production végétale

Art. 38

A. Sélection
des plantes

La Confédération appuie les efforts entrepris en vue de la sélection de plantes de qualité répondant aux conditions des différentes régions du pays; à cet effet, elle peut notamment:

- a. Verser des contributions pour les essais de variétés et les visites de cultures exécutés conformément aux instructions des stations fédérales compétentes ou sous leur direction;

- b. Verser des primes pour la sélection, l'amélioration de variétés, le maintien de leur pureté, ainsi que pour la conservation d'anciennes variétés indigènes de valeur;
- c. Octroyer des primes de transaction et de compensation aux syndicats de sélectionneurs, pour la vente de semences de céréales fourragères et d'autres plantes des champs, semences reconnues et provenant de cultures visitées.

Art. 39

Dans les régions de montagne, des contributions peuvent être versées pour encourager la création d'exploitations ou de champs modèles, ainsi que l'acquisition et l'utilisation, sous une forme communautaire, publique ou privée, de machines et d'installations agricoles.

B. Autres mesures d'encouragement

Chapitre II

Viticulture

Art. 40

¹ La viticulture doit être adaptée, en tant que possible, aux besoins du marché indigène et à son pouvoir d'absorption, compte tenu des conditions naturelles.

A. Orientation la production

² A cet effet le Conseil fédéral, d'entente avec les cantons et après avoir entendu les groupements professionnels intéressés, prendra des mesures pour:

- a. Encourager la production de qualité;
- b. Réduire la production du vin de qualité insuffisante et la remplacer par des variétés de valeur;
- c. Encourager le placement de raisins de table, ainsi que les autres formes d'utilisation non alcoolique du raisin;
- d. Encourager le contrôle des vendanges.

Art. 41

Avec le concours des cantons, la Confédération établit un cadastre viticole qui désigne et délimite les régions propres à la production vinicole. Les mesures de caractère technique, prises par la Confédération en faveur de la viticulture dans les limites du présent chapitre, sont réservées aux régions comprises dans le cadastre viticole.

B. Cadastre viticole

Art. 42

¹ Le Conseil fédéral, d'entente avec les cantons et les groupements professionnels intéressés, édicte des dispositions sur le choix des variétés, la sélection, la multiplication, l'importation de plants,

C. Variétés admises

boutures et bois à greffer, ainsi que sur la culture de variétés appropriées.

² A partir d'une date que fixera le Conseil fédéral, les vignobles complantés de variétés non appropriées seront exclus de toute mesure d'encouragement ou de soutien.

Art. 43

D. Reconstitution
de vignobles

¹ La Confédération encourage la reconstitution des vignobles au moyen de plants de qualité, résistant au phylloxéra.

² Les contributions de la Confédération ne peuvent pas dépasser un quart des frais moyens de reconstitution ni excéder les subventions cantonales.

Art. 44

E. Perception de
taxes pour couvrir
les frais

¹ Pour couvrir les frais occasionnés à la Confédération par l'encouragement de la viticulture et de l'utilisation de ses produits, une taxe sera perçue à l'importation des vins et des moûts; au besoin, cette taxe pourra être aussi prélevée lors de l'importation de raisins, de vins sans alcool et de moûts concentrés. Les excédents éventuels serviront à alimenter un fonds vinicole.

² L'ensemble des recettes et des dépenses, y compris les variations de la fortune du fonds vinicole, doivent figurer au budget et dans le compte d'Etat de la Confédération.

³ S'il est, exceptionnellement, nécessaire que les cantons contribuent aux frais des mesures de caractère économique, le Conseil fédéral fixera dans chaque cas, d'entente avec les cantons, les contributions cantonales.

Chapitre III

Elevage du bétail

Art. 45

A. But
de l'élevage,
type d'élevage
et hygiène
animale

¹ Le but de l'élevage du bétail sera d'obtenir, pour les différentes espèces et races, des animaux productifs, d'une vie prolongée, prolifiques, bons assimilateurs et d'une conformation rationnelle.

² Eleveurs et exploitants doivent, d'une manière particulière, chercher à améliorer l'état de santé et de robustesse du bétail d'élevage et de rente.

Art. 46

¹ Les taureaux, verrats, boucs et béliers ne peuvent servir à la monte que s'ils ont été approuvés par une commission cantonale d'experts. Avec l'assentiment du département fédéral de l'économie publique, les commissions désignées par les fédérations d'élevage peuvent aussi statuer sur l'approbation.

B. Approbation
des reproducteurs
mâles

² Les étalons ne peuvent être utilisés pour la monte que s'ils ont été approuvés par une commission désignée ou déclarée compétente par le département fédéral de l'économie publique.

³ Ces commission appliqueront les principes de l'article 45.

Art. 47

¹ En vue d'encourager l'élevage en général, de créer et de maintenir les conditions nécessaires à la procréation de sujets sains et productifs, les cantons règlent et contrôlent, d'entente avec le département fédéral de l'économie publique, l'acquisition, la garde et l'utilisation pour la monte des taureaux, verrats, boucs et béliers.

C. Acquisition,
garde et utilisation
de reproducteurs
mâles

² D'entente avec les cantons, le département fédéral de l'économie publique règle l'acquisition, la garde et l'utilisation des étalons.

Art. 48

Pour encourager l'élevage du cheval, la Confédération exploite un dépôt d'étalons et de poulains avec haras.

D. Dépôt
d'étalons et de
poulains

Art. 49

Le Conseil fédéral règle, en matière d'élevage du bétail, l'emploi du procédé de l'insémination. Les besoins des régions d'élevage seront pris en considération.

E. Insémination
artificielle

Art. 50

¹ La sélection de race pure sera la méthode appliquée en matière d'élevage du bétail. Au besoin, le Conseil fédéral peut arrêter des dispositions pour empêcher des croisements entre animaux de races différentes.

F. Sélection
de race pure et
races à propager

² Pour améliorer le plus possible la qualité du cheptel et maintenir la sélection de race pure, le Conseil fédéral peut en outre, d'entente avec les cantons et les fédérations d'élevage, édicter des prescriptions sur les races à propager. Il sera tenu compte des besoins d'ordre agricole et économique, ainsi que des intérêts des cantons et des différentes régions du pays.

G. Livres
généalogiques
et herd-books

Art. 51

En vue d'encourager la tenue de herd-books pour les différentes espèces et races, le Conseil fédéral arrête les dispositions de base sur l'admission des animaux inscrits dans les herd-books, la tenue de livres généalogiques par les syndicats, l'établissement de services de herd-books et la tenue de registres d'origine.

H. Services
d'information

Art. 52

D'entente avec les cantons et les fédérations d'élevage, la Confédération établit des directives pour les services d'information créés dans l'intérêt de l'élevage et de la garde du bétail. Les cantons, avec les fédérations d'élevage, désignent pour l'information les services qualifiés.

J. Crédit fédéral
I. Fixation et
répartition

Art. 53

¹ En vue d'encourager l'élevage du bétail, il sera ouvert chaque année, dans le budget de la Confédération, un crédit égal à la somme des dépenses affectées par les cantons aux mêmes fins.

² Les crédits fédéraux seront répartis entre les cantons, compte tenu du rôle économique de l'élevage dans les différentes régions du pays et des prestations des cantons en faveur de l'élevage du bétail.

³ Les contributions fédérales en faveur de l'élevage chevalin, mulassier, ainsi que de l'aviculture, de la cuniculture et de l'apiculture, peuvent être fixées indépendamment des prestations cantonales.

II. Emploi

Art. 54

Le crédit fédéral servira à encourager, d'une manière méthodique, l'élevage et la garde du bétail, en particulier :

- a. A améliorer la qualité des reproducteurs mâles et femelles et à soutenir les efforts faits dans ce sens par les cantons et les associations d'éleveurs;
- b. A améliorer les conditions d'exploitation du bétail et l'hygiène animale;
- c. A soutenir les services d'information et les stations cantonales de zootechnie.

Art. 55

K. Elevage
du bétail
dans les régions
de montagne

Dans les limites de la loi, il y aura lieu de favoriser les régions de montagne dans la production de bétail bovin pour la vente.

Art. 56

¹ La Confédération verse des contributions jusqu'à concurrence des prestations cantonales aux caisses d'assurance coopérative du bétail organisées par les cantons.

² Sous la même condition d'une prestation cantonale, la Confédération peut aussi participer aux frais des assurances du bétail organisées par des sociétés privées qui se soumettent à la surveillance de l'Etat.

³ Les contributions fédérales seront en outre fixées compte tenu du rôle économique de la production animale dans les différentes régions du pays, ainsi que de l'importance et de l'efficacité des mesures prises pour prévenir et combattre les maladies.

⁴ La Confédération peut participer à l'assurance complémentaire de reproducteurs d'élite à la condition que des primes plus élevées soient versées par les intéressés eux-mêmes.

Chapitre IV

Industrie laitière

Art. 57

¹ La Confédération encourage les efforts tendant à améliorer la qualité du lait et des produits laitiers, notamment :

- a. En accordant des contributions pour la formation professionnelle, les inspections, les recherches et les conseils d'exploitation;
- b. En encourageant les efforts faits par les groupements professionnels pour obtenir du lait de qualité irréprochable et apporter des améliorations techniques dans la distribution et la transformation.

² La Confédération peut interdire la mise dans le commerce du lait et des produits laitiers dont la production n'est pas conforme aux prescriptions qui visent à améliorer la qualité, qu'elles soient officielles ou édictées par des groupements professionnels et approuvées par la Confédération.

³ La Confédération encourage en outre la fabrication et le placement des spécialités de l'économie alpestre. Elle peut verser des contributions pour l'allocation de primes aux produits laitiers des exploitations alpestres.

TITRE QUATRIÈME

Protection des plantes et matières auxiliaires de l'agriculture

Chapitre premier

Protection des plantes

Art. 58

A. Principes et organisation
I. Confédération

¹ Des mesures appropriées seront prises en vue de protéger les cultures contre les maladies et parasites constituant un danger général. Elles seront, au besoin, rendues obligatoires.

² Le département fédéral de l'économie publique arrêtera, dans les limites des dispositions suivantes, les prescriptions nécessaires. Il peut ordonner la lutte contre des parasites et des maladies spécialement dangereux, ainsi que la surveillance des cultures menacées.

Art. 59

II. Cantons

Les cantons peuvent être tenus d'organiser un service spécial de protection des plantes, donnant toute garantie pour l'application rationnelle des mesures de protection et des moyens de lutte.

Art. 60

III. Obligations des producteurs

Les producteurs doivent soutenir, par des façons culturales et des soins appropriés, ainsi que par l'application en temps utile de remèdes éprouvés, les mesures prises par la Confédération ou le canton dans le domaine de la police des épiphyties. Ils peuvent être astreints à déclarer des maladies ou des parasites spécialement dangereux. Le département fédéral de l'économie publique ou, si le fléau n'a qu'une importance locale, les cantons, désignent les maladies et parasites qui doivent être déclarés. Les producteurs ont l'obligation d'observer les dispositions édictées par les autorités pour la surveillance des cultures et la lutte contre les maladies et parasites.

Art. 61

B. Moyens spéciaux de protection et de défense
I. Mesures phytosanitaires et autres mesures

¹ En vue de protéger les plantes utiles contre les dangers naturels, le département fédéral de l'économie publique peut notamment :

- a. Interdire de planter et de semer des espèces et variétés sujettes aux maladies et d'employer des semences provenant de biens-fonds déjà contaminés ou d'autres objets atteints par les maladies ou les parasites ou ordonner que des mesures de précaution appropriées soient prises pour le traitement des semences et l'ensemencement ;

- b. Edicter des dispositions sur la désinfection et le mode de traitement et ordonner la destruction de plantes malades et d'agents de transmission;
- c. Appuyer les efforts faits en vue de protéger les animaux utiles dans la lutte contre les parasites des plantes.

² Les mesures prévues sous lettres *a* et *b* ne peuvent être prises que si elles sont importantes pour l'agriculture et l'économie nationale.

Art. 62

¹ Le département fédéral de l'économie publique peut soumettre à des conditions appropriées, si elles sont nécessaires pour écarter les parasites et les maladies, l'importation, le transit, l'exportation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes et de produits végétaux, ainsi que de moyens de production et d'objets de tous genres pouvant être porteurs de parasites ou de maladies. Si l'existence de ces fléaux est constatée ou qu'ils risquent particulièrement d'être introduits en Suisse, l'importation peut être interdite dans le cas où d'autres mesures sont insuffisantes. Les frais de désinfection à la frontière sont à la charge des importateurs.

II. Contrôle à la frontière et autres mesures indirectes

² Des mesures spéciales peuvent être prises pour le trafic frontière et sa surveillance du point de vue de la police des épiphyties.

Art. 63

¹ Les frais occasionnés par l'exécution des mesures confiées aux cantons seront supportés par eux.

² Les producteurs qui se soustraient intentionnellement ou par négligence grave aux obligations imposées en vertu de l'article 60 peuvent être appelés à supporter une partie des frais.

C. Fonds publics
I. Dépenses pour la lutte contre les parasites
1. Contributions des cantons

Art. 64

¹ La Confédération rembourse aux cantons la moitié au plus des sommes qu'eux-mêmes et les communes auront dépensées pour prévenir et combattre les maladies des plantes ou leur infection par des parasites.

² En cas d'utilisation de moyens de lutte spécialement efficaces et d'acquisition d'outils et de machines appropriés, des contributions peuvent être versées.

2. Contributions de la Confédération

Art. 65

¹ Si, par suite des mesures de défense ordonnées par l'autorité ou par suite de désinfection ou d'autres procédés semblables, la valeur de certains objets est réduite ou anéantie, une indemnité équitable peut être versée au propriétaire.

II. Réparation des dommages

² Les indemnités sont fixées définitivement par le département fédéral de l'économie publique, s'il s'agit de mesures prises à la frontière, par l'autorité administrative compétente du canton, si les mesures sont prises à l'intérieur du pays, dans une procédure aussi simple que possible, gratuite pour le lésé.

³ La Confédération rembourse aux cantons un tiers au moins des dépenses que leur aura occasionnées le versement de ces indemnités.

Art. 66

III. Fonds pour la protection des plantes

¹ Pour couvrir les frais occasionnés à la Confédération par la lutte contre les maladies des plantes et les parasites, des taxes équitables seront perçues à l'importation des plantes et des produits végétaux dont l'entrée en Suisse doit être contrôlée dans l'intérêt de la protection des plantes; préalablement à la fixation de ces taxes, les milieux intéressés seront entendus.

² Les excédents éventuels des taxes perçues à la frontière serviront à alimenter un fonds pour la protection des plantes. L'ensemble des recettes et des dépenses, y compris les variations de la fortune du fonds pour la protection des plantes, doivent figurer au budget et dans le compte d'Etat de la Confédération.

Art. 67

IV. Protection et assurance contre les dommages causés par les forces naturelles

¹ La Confédération participe aux dépenses faites par les cantons pour assurer les dommages causés par la grêle. Elle peut, en outre, contribuer aux frais assumés par les cantons pour prévenir efficacement les dégâts provoqués par la grêle et pour assurer d'autres dommages que peuvent causer aux plantes les forces naturelles.

² Pour faciliter l'assurance des terres cultivées contre les dommages causés par des forces naturelles, la Confédération peut allouer des contributions convenables aux cantons qui assurent contre de tels dommages ou aux établissements qui, sous la surveillance des cantons, pratiquent cette assurance; ces contributions sont prélevées sur le quart des recettes brutes des maisons de jeu, qui est versé à la Confédération.

Chapitre II

Matières auxiliaires de l'agriculture

Art. 68

A. Règle

¹ Sont soumises à un contrôle de la manière prévue par la présente loi, les matières auxiliaires de l'agriculture mises dans le commerce à titre professionnel, telles qu'engrais, matières fourragères,

graines, remèdes pour combattre les maladies et parasites des plantes et les mauvaises herbes, spécialités destinées à accroître la production agricole ou à l'améliorer, produits secrets et succédanés.

² En cas de doute, le département fédéral de l'économie publique décide si un produit est visé par les dispositions du présent chapitre.

Art. 69

¹ Les matières auxiliaires doivent être mises dans le commerce sous une désignation appropriée. Les indications propres à tromper sur la nature, la composition, la teneur ou l'utilisation d'une matière auxiliaire sont interdites.

B. Désignation

² Le département fédéral de l'économie publique peut prescrire que certaines matières auxiliaires ne seront mises dans le commerce que munies des indications nécessaires sur leurs propriétés et sur les possibilités d'utilisation.

Art. 70

¹ Les stations fédérales publient, après avoir entendu les milieux intéressés, un manuel des matières auxiliaires de l'agriculture qui sera adapté périodiquement aux besoins nouveaux. Ce recueil indique quelles sont les propriétés minimums exigées des différents produits; une fois approuvé par le département fédéral de l'économie publique, le manuel aura force de loi.

C. Manuel des matières auxiliaires de l'agriculture

² Les matières auxiliaires doivent avoir au moins les propriétés indiquées dans le manuel. Est réservée toute autre stipulation entre le fournisseur et l'acheteur.

Art. 71

¹ Le département fédéral de l'économie publique peut instituer le régime de l'autorisation pour certaines matières auxiliaires mises dans le commerce à titre professionnel et qui, par suite de leur nature et de leur composition, ne figurent pas dans le manuel des matières auxiliaires de l'agriculture. L'autorisation n'est plus nécessaire si un examen officiel ou reconnu confirme que les produits en question conviennent à l'usage prévu et s'ils ont été inscrits dans le manuel.

D. Autorisation obligatoire et obligation d'annoncer

² Le département fédéral de l'économie publique peut en outre prescrire que certains groupes de produits inscrits dans le manuel devront être annoncés, avec indication de leur composition, à la station fédérale compétente.

Art. 72

E. Maisons
de commerce
contrôlées et
marques de
contrôle

Les stations fédérales peuvent passer des contrats de contrôle avec des maisons de commerce qui se soumettent à des conditions plus sévères que celles qui sont généralement requises, leur permettre de s'appeler maisons contrôlées et d'utiliser, pour certains produits, une marque de contrôle spéciale pour indiquer que ces produits méritent la confiance.

Art. 73

F. Droit de
renseigner

Les stations fédérales sont autorisées à renseigner le public sur l'utilisation des matières auxiliaires et leurs propriétés; dans des cas graves, ils peuvent mettre en garde contre certains produits, en indiquant s'il le faut, les fabricants ou maisons de commerce responsables.

Art. 74

G. Mesures de
contrôle

Le département fédéral de l'économie publique ordonnera les mesures de contrôle nécessaires; il peut percevoir des émoluments modérés et déléguer certaines attributions à des services qui lui sont subordonnés.

TITRE CINQUIÈME

Améliorations foncières

Art. 75

A. Dispositions
générales
I. Définition et
compétence

¹ Sont réputées améliorations foncières, au sens de la présente loi, les mesures ou les ouvrages qui ont pour but de maintenir ou d'accroître le rendement des terres, de faciliter leur exploitation, de les protéger contre les dévastations ou destructions causées par des phénomènes naturels.

² Les dispositions sur les améliorations foncières s'appliquent aussi à la colonisation agricole prévue à l'article 92, ainsi qu'aux constructions mentionnées dans les articles 93 et 94.

³ Dans les cas douteux, le Conseil fédéral, sur proposition du gouvernement cantonal, décide s'il s'agit d'une amélioration foncière.

⁴ Dans la mesure où la présente loi ne règle pas la matière, la législation sur les améliorations foncières et sur les syndicats d'améliorations du sol est de la compétence des cantons.

Art. 76

¹ Les améliorations foncières doivent, en règle générale, s'étendre à une région pourvue de limites naturelles ou formant un tout du point de vue économique.

² L'exécution technique des améliorations foncières subventionnées par la Confédération se fera conformément aux prescriptions et aux directives que le Conseil fédéral établira par voie d'ordonnance.

II. Exécution
1. Délimitation
et exécution
technique

Art. 77

¹ Il sera tenu compte, dans la mesure du possible, de la protection de la nature et des sites.

² Les intérêts de la pêche et de l'apiculture, ainsi que la protection des oiseaux, seront équitablement considérés.

2. Protection de la
nature et
d'autres intérêts

Art. 78

¹ Les syndicats d'améliorations foncières et les propriétaires d'immeubles et d'ouvrages compris dans une amélioration foncière exécutée avec l'aide de contributions publiques sont tenus de tolérer le raccordement d'autres entreprises de ce genre, si les conditions naturelles et techniques le permettent et le recommandent.

² L'autorité cantonale compétente prononce sur le raccordement et, s'il y a lieu de verser une indemnité, fixe une somme équitable.

3. Raccordement
d'autres
entreprises

Art. 79

L'article 703 du code civil est abrogé et remplacé par le texte suivant:

Lorsque les améliorations du sol (corrections de cours d'eau, dessèchements, reboisements, chemins, réunions parcellaires de forêts et de fonds ruraux, etc.) ne peuvent être réalisées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés ou par la majorité des intéressés ou par au moins le quart d'entre eux possédant au moins la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. L'adhésion sera mentionnée au registre foncier.

Les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées.

La législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le présent code soumet l'exécution de ces travaux et appliquer par analogie les mêmes règles aux terrains à bâtir.

III. Syndicats
d'améliorations
foncières
1. Art. 703 CC

Art. 80

2. Nature et
constitution

Les entreprises de l'article 703 du code civil sont des collectivités de droit public soumises à la surveillance de l'Etat. L'approbation de l'entreprise par le gouvernement cantonal lui confère la personnalité.

Art. 81

IV. Améliorations
de limites

¹ Le propriétaire d'un immeuble agricole dont les limites sont défavorables peut, en campagne, hors des localités, demander au propriétaire de l'immeuble agricole contigu de concourir à l'amélioration des limites. A cet effet, il peut exiger un échange de parcelles, dans la mesure nécessaire, ou la cession de cinq ares de terres au plus, pourvu qu'il en résulte une amélioration importante des limites. Les nouvelles limites seront constatées par des bornes.

² Le juge statue sur les contestations relatives à la fixation des nouvelles limites, en particulier aussi sur les droits de gage se rapportant au terrain cédé.

³ Pour les améliorations de limites obtenues par une entente, les cantons doivent prescrire une forme authentique simplifiée, avec émoluments modérés.

⁴ La législation cantonale peut encore faciliter l'exécution de ces améliorations de limites.

Art. 82

V. Réunions
parcellaires
volontaires

¹ Si d'après une déclaration de l'autorité cantonale compétente, une réunion parcellaire générale n'est pas possible, plusieurs propriétaires fonciers peuvent convenir par écrit de procéder volontairement à une réunion parcellaire. La convention indiquera d'une manière précise les immeubles compris dans la réunion parcellaire, ainsi que le mode de répartition des frais entre les intéressés.

² Les cantons règlent la procédure, ainsi que les modalités de la forme authentique à donner au transfert de propriété consécutif à la nouvelle répartition. Pour ces réunions parcellaires, ils ne peuvent prélever ni droits de mutation ni autres taxes semblables.

³ L'article 802 du code civil s'applique au déplacement de la garantie, l'article 954, 2^e alinéa, du dit code, à l'inscription au registre foncier.

Art. 83

VI. Entreprises
intercantonales

Si des améliorations foncières ou des ouvrages de colonisation s'étendent à plusieurs cantons et que les cantons intéressés ne puissent pas s'entendre, le Conseil fédéral peut, à la demande d'un gouverne-

ment cantonal, soumettre l'ensemble des travaux à une seule direction et à une procédure unique.

Art. 84

¹ Si des améliorations foncières et des ouvrages de colonisation ont bénéficié de contributions publiques, ils seront mentionnés comme tels au registre foncier. L'autorité cantonale compétente ordonne d'office l'inscription dans le registre.

VII. Mention au registre foncier

² Pour les syndicats d'améliorations foncières, l'inscription se fait par la mention de l'adhésion au syndicat.

³ En vertu de la mention, l'immeuble ne peut plus être soustrait à son affectation, conformément aux articles 85 et 86; l'obligation d'entretien prévue à l'article 90 se fonde sur cette mention. Les cantons peuvent prescrire que l'obligation d'entretien sera inscrite comme charge foncière de droit public avec indication de contributions déterminées pour l'entretien.

⁴ Si l'allocation d'une contribution de la Confédération ou du canton est liée à des conditions ou à des charges, ces conditions et ces charges peuvent être aussi inscrites avec la mention.

Art. 85

¹ Sans le consentement de l'autorité cantonale compétente, les immeubles améliorés à l'aide de contributions publiques et les ouvrages de colonisation ainsi créés ne peuvent, dans les vingt ans qui suivent le versement des subsides, être soustraits à l'affectation qui en a motivé l'allocation.

B. Mesures préventives
I. Interdiction de modifier l'affectation des immeubles et ouvrages
1. En général

² Le propriétaire qui contrevient à cette disposition doit rembourser les contributions reçues de la Confédération et réparer tout le dommage causé en détournant l'immeuble ou l'ouvrage de son affectation.

³ Si, pour de justes motifs, l'autorité donne son consentement, elle peut dispenser l'intéressé du remboursement total ou partiel des contributions.

Art. 86

¹ Pour morceler à nouveau des terres comprises dans une réunion parcellaire ou reboiser des terrains défrichés, une autorisation de l'autorité cantonale compétente est nécessaire.

2. Nouveau morcellement et reboisement

² Le reboisement de terrains défrichés avec l'aide de contributions fédérales n'est permis qu'avec l'autorisation du département fédéral de l'économie publique.

³ L'autorisation ne peut être accordée que pour de justes motifs; elle permet d'exiger le remboursement des contributions versées.

Art. 87

II. Remise en état

¹ Le propriétaire d'immeubles en friche, sis en dehors de la zone d'expansion des localités, tels que terrains provisoirement non cultivés, tronçons de routes coupés par des corrections et autres terrains semblables, devra être astreint par l'autorité cantonale compétente à affecter de nouveau ces terrains à l'agriculture, si une telle opération est possible du point de vue technique et que le propriétaire soit en mesure de faire les frais nécessaires.

² L'autorité peut décider la remise en état aux frais du propriétaire si, dans le délai fixé, une sommation reste sans effet.

³ Cette prescription ne s'applique aux carrières et aux tourbières exploitées dans la forme industrielle ou artisanale que si l'exploitation a commencé après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 88

C. Surveillance et entretien
I. Surveillance

Les améliorations foncières et les ouvrages de colonisation exécutés avec l'aide de la Confédération sont, pendant et après l'exécution des travaux, placés sous la surveillance du canton. La Confédération exerce la haute surveillance.

Art. 89

II. Entretien
1. Règle

¹ Les cantons doivent veiller à ce que les terres améliorées avec l'aide de la Confédération soient convenablement exploitées et que les ouvrages soient entretenus convenablement.

² Ils répondent envers la Confédération de l'observation de cette prescription. En cas de négligence grave dans l'exploitation ou l'entretien, ils peuvent être tenus de rembourser les contributions versées. Les cantons ont un droit de recours contre les communes, syndicats d'améliorations foncières ou propriétaires fonciers responsables de l'entretien.

³ Les cantons et communes qui ont versé des contributions peuvent, de leur côté, en réclamer le remboursement aux responsables.

Art. 90

2. Obligation d'entretien

Si les améliorations foncières ou l'ouvrage de colonisation sont exécutés par un syndicat, ce syndicat doit régler l'entretien dans ses statuts, à moins qu'une autre collectivité ou la communauté n'en prenne la charge.

Art. 91

D. Contributions
I. Améliorations foncières

¹ La Confédération subventionne les améliorations foncières qu'elle a approuvées, en allouant des contributions qui peuvent s'élever jusqu'à quarante pour cent du coût d'établissement.

² A la condition qu'il existe un besoin incontestable, notamment dans les régions de montagne, le Conseil fédéral est autorisé à fixer la contribution fédérale sans égard à l'importance des prestations du canton et à la porter à cinquante pour cent au maximum des frais d'établissement.

Art. 92

Dans l'intérêt d'une exploitation rationnelle du sol la Confédération encourage, par l'allocation de contributions, la colonisation agricole, soit en particulier:

II. Colonisation

- a. L'établissement de colonies en liaison avec des réunions parcelaires, d'autres améliorations du sol et des opérations destinées à arrondir les terres;
- b. Une meilleure utilisation des terres éloignées, grâce à la construction de bâtiments appropriés;
- c. L'assainissement des bâtiments de colonies éloignées, lorsque les propriétaires ne sont pas en mesure d'y procéder.

Art. 93

Pour conserver à l'agriculture la main-d'œuvre qui y est occupée, la Confédération subventionne l'établissement de logements et de petits domaines de colonisation destinés aux domestiques agricoles mariés et aux journaliers.

III. Logements pour les domestiques

Art. 94

¹ Dans les régions de montagne, des contributions sont versées pour la construction et l'assainissement d'étables de pâturage et d'autres bâtiments alpestres, ainsi que de fromageries de village.

IV. Bâtiments alpestres et assainissement d'étables

² La Confédération peut contribuer à la transformation d'étables défectueuses pour que le bétail puisse être gardé dans des meilleures conditions quant au rendement et à l'hygiène.

Art. 95

La Confédération verse aux cantons un tiers au plus des traitements qu'ils donnent aux ingénieurs ruraux diplômés qui sont à leur service.

V. Traitements des ingénieurs ruraux

TITRE SIXIÈME

Louage de services dans l'agriculture

Chapitre premier

Le contrat de travail

Art. 96

A. Contrat-type
de travail

¹ Les cantons doivent régler pour leur territoire le louage de services dans l'agriculture en établissant un ou plusieurs contrats-types de travail conformément à l'article 324 du code des obligations.

² Le contrat-type de travail fixera en particulier les obligations de l'employeur et de l'employé, la durée du travail et du repos de l'employé, ses vacances, le paiement du salaire en cas de maladie, ainsi que la dissolution des rapports de service; il contiendra des dispositions spéciales sur les conditions de travail des femmes et des jeunes gens.

Art. 97

B. Procédure en
cas de
contestations

¹ Pour les contestations auxquelles donnent lieu les contrats de travail agricoles, les cantons doivent fixer une procédure aussi simple et rapide que possible.

² Le juge doit fixer d'office les faits. Il n'est pas lié par les offres de preuves des parties et il apprécie librement le résultat de l'administration des preuves.

³ Les émoluments de justice seront aussi modérés que possible.

Chapitre II

L'assurance contre les accidents

Art. 98

A. Obligation
d'assurer

¹ Dans toute exploitation agricole, l'employeur est tenu d'assurer ses employés contre les accidents professionnels. L'assurance comprendra les frais de guérison et une indemnité journalière, ainsi qu'une indemnité en cas d'invalidité et de décès.

² Sont réputés accidents professionnels tous ceux qui frappent l'assuré dans l'exercice de son emploi. Les accidents qui se produisent dans les limites de l'exploitation sont, dans tous les cas, considérés comme accidents professionnels.

Art. 99

B. Contenu
de l'assurance

¹ Une ordonnance du Conseil fédéral indique les prestations minimums que l'employeur doit faire garantir par la compagnie d'assurance.

² A cet effet, le Conseil fédéral peut établir un contrat d'assurance conforme aux besoins de l'agriculture. L'employeur peut cependant conclure un autre contrat, pourvu que les conditions n'en soient pas moins favorables pour l'assuré.

³ Sous réserve de ces prescriptions, les conditions générales d'assurance et la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance détermineront les droits des assurés, les prestations assurées, ainsi que l'exclusion de risques extraordinaires.

Art. 100

¹ En cas d'assurance conforme à l'article 99, l'indemnité journalière est imputée sur le salaire. A la même condition, l'employeur, dans les limites des prestations assurées, ne répond pas d'une faute par négligence légère.

C. Imputation de l'indemnité journalière; responsabilité

² Si l'employé n'est pas assuré et que l'accident ne soit aucunement dû à la faute de l'employeur, celui-ci répond envers la victime, dans la mesure où, en cas d'assurance selon l'article 99, des prestations auraient été versées; si l'employeur a commis une faute il répond au moins dans ces limites.

³ En cas d'assurance conforme à l'article 99, la responsabilité de l'employeur envers l'assuré s'étend à la partie des prestations qui n'est pas versée à l'assuré par suite d'exceptions tirées du contrat d'assurance et dont l'employeur doit répondre.

⁴ Les créances de dommages-intérêts visées aux alinéas 2 et 3 sont des créances privilégiées de deuxième classe, l'article 219 de la loi fédérale du 11 avril 1899 sur la poursuite pour dettes et la faillite étant complété dans ce sens.

Art. 101

¹ Pour prévenir les accidents dont ses employés peuvent être victimes, l'employeur doit prendre les mesures qui sont nécessaires d'après les expériences faites et applicables vu les progrès de la technique et les circonstances.

D. Protection contre les accidents

² Le Conseil fédéral peut, après avoir entendu les milieux intéressés, prescrire par voie d'ordonnance certaines mesures de protection.

TITRE SEPTIÈME

Dispositions générales sur les contributions fédérales

Art. 102

A. Fixation
des contributions

¹ Le Conseil fédéral arrête, dans une ordonnance, les dispositions nécessaires sur les principes applicables pour fixer le montant des contributions qui doivent être allouées en vertu de la présente loi, sur les conditions générales auxquelles peut être subordonnée leur allocation et sur les frais entrant en considération pour leur calcul.

² Le Conseil fédéral fixe la contribution définitivement, dans chaque cas, dans les limites de la présente loi.

Art. 103

B. Prestations
des cantons

¹ Sauf dispositions contraires de la loi, une contribution fédérale n'est allouée que si le canton intéressé verse un subside au moins aussi élevé.

² S'agissant de cantons dont les charges financières sont lourdes, notamment de ceux qui comprennent des régions de montagne étendues, cette règle peut souffrir des exceptions si un besoin évident le justifie.

³ Les contributions des communes et d'autres collectivités de droit public, pourvu qu'elles ne soient pas dues en vertu d'une participation directe à l'objet de l'aide, peuvent être ajoutées aux versements du canton pour le calcul de la contribution fédérale.

Art. 104

C. Demande

¹ Les demandes de contributions doivent être dûment motivées et adressées à l'autorité fédérale compétente par le gouvernement cantonal, avec les pièces justificatives nécessaires.

² L'autorité peut, avant d'allouer une contribution à titre définitif, donner l'autorisation de commencer des travaux urgents.

Art. 105

D. Versement

¹ Le versement d'une contribution allouée a lieu après présentation du décompte.

² Si l'exécution de travaux demande un certain temps, des acomptes peuvent être versés, au vu des pièces établissant les frais, pourvu que le canton, de son côté, fasse en conséquence des versements partiels sur la contribution qu'il a allouée.

TITRE HUITIÈME

Protection juridique et dispositions pénales

Art. 106

Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert, en vertu des articles 102 à 109 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, dans les cas suivants:

- a. Décisions emportant le retrait d'une autorisation accordée en application de la présente loi;
- b. Décisions du département fédéral de l'économie publique prises en vertu de l'article 26 et relatives aux conséquences de la violation des dispositions sur la production et le ravitaillement direct.

A. Protection juridique
I. Recours de droit administratif

Art. 107

¹ Si le recours de droit administratif n'est pas ouvert en vertu de l'article 106, les décisions rendues en dernière instance cantonale en application de la présente loi peuvent être déférées au Conseil fédéral.

II. Recours administratif
1. Contre les décisions cantonales

² Le recours ne peut être formé que pour violation du droit fédéral ou parce que la décision attaquée repose sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes.

Art. 108

¹ Les décisions rendues par la division de l'agriculture peuvent être déférées au département fédéral de l'économie publique conformément à l'article 23 *bis* de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale.

2. Contre les décisions des autorités fédérales

² Si le recours de droit administratif n'est pas ouvert en vertu de l'article 106, les décisions du département fédéral de l'économie publique peuvent être déférées au Conseil fédéral. Ces décisions peuvent aussi être attaquées si elles ne sont pas appropriées aux circonstances.

Art. 109

¹ Le droit de recours appartient à celui qui est intéressé, comme partie, à la décision attaquée et à toute personne dont les droits sont lésés par cette décision.

3. Qualité pour recourir et procédure

² Pour le surplus, le recours au Conseil fédéral est régi par les articles 127 à 131 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Art. 110

B. Dispositions
pénales
I. Actes
punissables
1. En général

Sera puni d'une amende de trois cents francs au plus :

Celui qui contrevient aux mesures prises par le Conseil fédéral quant à la production, la qualité, la livraison et l'utilisation du lait et des produits laitiers ou aux prescriptions arrêtées par le Conseil fédéral sur la distribution du lait de consommation (art. 25, lettres *a* et *c*);

Celui qui produit ou met dans le commerce du lait ou des produits laitiers en n'observant pas les prescriptions officielles ou approuvées par la Confédération (art. 57, 2^e al.);

Celui qui utilise pour la monte des reproducteurs mâles non approuvés (art. 46);

Celui qui contrevient aux prescriptions arrêtées par le Conseil fédéral dans le secteur de la viticulture conformément à l'article 42;

Celui qui, lors d'enquêtes statistiques, refuse de renseigner l'agent chargé du contrôle ou lui fournit des indications fausses ou trompeuses;

L'employeur qui ne prend pas, dans le délai fixé, les mesures que l'autorité compétente lui a imposées pour prévenir les accidents (art. 101).

Art. 111

2.^e Cas
d'une certaine
gravité

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

Celui qui, intentionnellement, contrevient aux prescriptions édictées par le Conseil fédéral en vertu de l'article 18, 1^{er} alinéa, lettre *b*, sur l'adaptation du cheptel;

Celui qui donne intentionnellement des indications fausses ou use de tromperie en vue d'un : inscription au herd-book, en vue d'obtenir l'approbation d'animaux inscrits dans un herd-book ou des primes pour les animaux destinés à la monte, ou lors d'un contrôle de productivité laitière;

Celui qui, intentionnellement, contrevient aux prescriptions édictées par le département fédéral de l'économie publique en vertu des articles 60, 61 ou 62 pour protéger les plantes utiles;

Celui qui, intentionnellement, met sans autorisation dans le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture soumises au régime de l'autorisation selon l'article 71 ou omet d'annoncer des matières auxiliaires malgré les prescriptions édictées;

Celui qui, intentionnellement, donne des indications fausses ou trompeuses dans une demande de contribution.

² Si le délinquant agit par négligence, il sera puni d'une amende de trois cents francs au plus.

Art. 112

¹ Dans les cas graves, des peines accessoires peuvent être infligées sous forme de limitation ou de retrait des autorisations accordées conformément à la présente loi, ainsi que de retrait, pour une durée limitée, de contingents alloués.

II. Peines
accessoires.
Réprimande

² Le juge peut, dans les cas sans gravité, procédant seulement de l'ignorance ou de l'inattention, infliger au lieu d'une amende une réprimande.

Art. 113

¹ Si les infractions sont commises dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, les dispositions pénales s'appliquent aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom, la personne morale ou la société répondant toutefois solidairement des amendes et des frais.

III. Personnes
morales et
sociétés

² La peine accessoire s'applique à la personne morale et à la société.

Art. 114

La poursuite pénale incombe aux cantons.

IV. Poursuite
pénale

Dispositions d'exécution et dispositions finales

Art. 115

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

² Il arrête à cet effet les dispositions d'exécution nécessaires dans la mesure où la loi n'en charge pas le département fédéral de l'économie publique ou des services subordonnés à ce département.

A. Exécution de
la loi
I. Par le Conseil
fédéral

Art. 116

¹ En tant que le Conseil fédéral, le département fédéral de l'économie publique ou des services subordonnés à ce département ne sont pas chargés de l'exécution de la présente loi, cette tâche incombe aux cantons.

II. Par les
cantons
1. Mesures
d'exécution

² Les cantons arrêtent les dispositions d'exécution lorsque la loi le prévoit ou que de telles dispositions sont nécessaires pour que la loi puisse produire ses effets. Ces dispositions sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.

³ Les cantons désignent les autorités compétentes pour l'exécution de la loi et pour veiller à ce qu'elle soit appliquée avec efficacité. Ils règlent la procédure.

⁴ Si un canton n'a pas pris en temps utile les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi, le Conseil fédéral prend provisoirement, en son lieu et place, les ordonnances nécessaires et porte le fait à la connaissance de l'Assemblée fédérale.

Art. 117

2. Haute surveillance de la Confédération

¹ Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi par les cantons.

² Si des défauts ou inconvénients apparaissent dans l'application de la loi, les cantons doivent pourvoir à ce qu'il y soit remédié.

³ En cas d'exécution défectueuse de la loi, les contributions de la Confédération peuvent être réduites ou refusées.

Art. 118

III. Coopération de groupements professionnels et de maisons de commerce

La Confédération et les cantons peuvent appeler des maisons de commerce et des groupements professionnels à l'exécution de la loi. La coopération se fait sous la surveillance de l'Etat.

Art. 119

B. Société coopérative des céréales et matières fourragères

Jusqu'à nouvel ordre et sous réserve d'un nouveau régime légal, le droit exclusif d'importer des matières fourragères, des produits végétaux et des céréales (exception faite du froment et du seigle destinés à la mouture ou à l'ensemencement), de la paille, de la litière de tourbe, ainsi que des huiles et graisses comestibles et les matières premières et produits semi-finis servant à leur fabrication, reste confié à l'office central existant (société coopérative suisse des céréales et matières fourragères), conformément aux arrêtés du Conseil fédéral. La société coopérative est soumise, comme jusqu'à maintenant, à la surveillance du Conseil fédéral; elle peut percevoir des suppléments de prix sur les marchandises susindiquées, aux fins prévues dans la législation fédérale, et exiger des émoluments pour son activité.

Art. 120

C. Modification du code civil

Les articles 334 et 633 du code civil sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

III. Devoirs des enfants

Art. 334. L'enfant majeur vivant en ménage commun avec ses parents a le devoir de contribuer dans la mesure de ses forces à la prospérité de la communauté en collaborant avec les autres membres de la famille.

L'enfant qui travaille dans l'entreprise de ses parents ne peut sortir de la communauté, sauf convention contraire,

qu'en temps opportun et après un congé de trois mois donné pour la fin de l'année, à moins que des raisons majeures ne justifient sa sortie immédiate.

IV. Créance
des enfants
1. Règle

Art. 334bis. L'enfant majeur vivant en ménage commun avec ses parents et qui consacre son travail ou ses revenus à la famille sans avoir expressément renoncé à une rémunération peut faire valoir de ce chef une créance équitable contre ses parents. Il ne peut agir ainsi qu'après avoir quitté la communauté ou dans le partage de la succession paternelle ou maternelle.

En cas de contestation, le juge fixera, en appréciant librement, le montant et l'échéance de la créance. Il peut, en tenant compte de la situation de fortune des parents et des besoins de l'enfant, soit déclarer la créance immédiatement exigible, soit ordonner un paiement par acomptes ou enfin renvoyer l'échéance totalement ou en partie au partage de la succession du père ou de la mère.

La prescription ne commence à courir qu'à compter du partage de la succession.

2. Reven-
dication

Art. 334ter. Avant de quitter la communauté, l'enfant peut faire valoir sa créance en participant à une poursuite exercée contre son père ou sa mère par un tiers. Dans ce cas, la créance est immédiatement exigible.

Lorsqu'en vertu du droit de famille l'enfant a des obligations envers un conjoint ou envers des enfants légitimes ou illégitimes, les parents doivent lui fournir les moyens nécessaires à l'exécution de ses charges jusqu'à concurrence de sa créance. L'ayant droit peut aussi faire valoir sa créance directement contre les parents, tant que l'enfant vit dans le ménage commun, pourvu que cette créance soit fixée judiciairement ou reconnue par convention.

V. Les
petits-
enfants

Art. 334quater. Les petits-enfants majeurs vivant en ménage commun avec leurs grands-parents ont, envers la communauté, les mêmes devoirs que les enfants et peuvent, s'ils consacrent leur travail ou leurs revenus à la famille, faire valoir contre leurs grands-parents une créance, en invoquant les mêmes dispositions que les enfants.

En ce qui concerne leur créance, les petits-enfants peuvent en tout temps, comme les enfants, participer en vertu de l'article 111 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite à une saisie sans poursuite préalable.

Art. 121

D. Cueillette de
baies,
champignons
et herbes

¹ Les cantons sont autorisés à édicter des prescriptions restrictives sur l'appropriation des baies sauvages, champignons et herbes dans les régions de montagne, en vue de protéger la population indigène.

² Les gens du dehors, s'ils pratiquent à titre professionnel ou d'une manière systématique cette cueillette, peuvent être soumis au régime de l'autorisation.

Art. 122

E. Abrogation de
l'ancien droit

Toutes les dispositions fédérales ou cantonales contraires à la présente loi, en particulier la loi fédérale du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 123

F. Entrée en
vigueur

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

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur
l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie (Du 19 janvier 1951)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5928
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.02.1951
Date	
Data	
Seite	141-304
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 216

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.