



Simplifications administratives dans le domaine du droit foncier rural

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Vogler 15.3284

Du 29 mars 2017

1 Postulat Vogler

Le 19 juin 2015, le Conseil national a suivi la recommandation du Conseil fédéral et a adopté le postulat Vogler 15.3284 du 19 mars 2015 « Simplifier l'exécution de la loi sur le droit foncier rural¹ ». Le postulat a la teneur suivante :

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier en concertation avec les services cantonaux compétents la manière de simplifier sur le plan administratif l'exécution de la loi sur le droit foncier rural (LDFR), et de soumettre au Parlement un rapport qui présente des propositions concrètes en ce sens.

Développement

Si la LDFR est un élément clef de l'agriculture suisse, son exécution est pour le moins complexe. Plus de vingt ans après son entrée en vigueur, il est temps de consacrer un rapport aux possibilités qui s'offriraient de simplifier cette exécution.

Avec le projet intitulé "simplification administrative"^[2], l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) s'attaque à la bureaucratie afin de décharger les exploitations agricoles des formalités administratives inutiles. Or, il faudrait faire la même chose dans le domaine de la LDFR, étroitement lié à l'agriculture, compte tenu du fait que les objectifs que vise cette loi pourraient parfaitement être atteints en simplifiant son exécution. Par exemple, on ne voit pas pourquoi il faut déposer une demande de soustraction au champ d'application de la LDFR (art. 60 al. 1 let. a LDFR) pour une partie (sans infrastructures agricoles) d'une parcelle qui a nouvellement été classée en zone à bâtir et qui était précédemment entièrement soumise à la LDFR, compte tenu du fait qu'une telle demande ne pourra qu'être approuvée, le service concerné du registre foncier pouvant constater sans autre forme de procès que le changement d'affectation a bien eu lieu. Ou encore, si l'acquisition au sens de l'article 62 lettre h LDFR n'a pas besoin d'être autorisée, on ne voit pas pourquoi la soustraction correspondante au champ d'application de la LDFR devrait l'être. Et on pourrait facilement continuer la liste des exemples de bureaucratie inutile.

Il importe que le Conseil fédéral identifie les domaines dans lesquels il serait possible de simplifier l'exécution de la LDFR et qu'il indique comment faire, pour la purger de toutes les formalités inutiles.

2 Mandat externe

Le 23 mars 2016, l'Office fédéral de la justice a chargé l'étude Studer Anwälte und Notare AG de Laufenburg, spécialisée dans le domaine du droit foncier rural, de consulter les services cantonaux en charge de l'agriculture et du registre foncier et de rédiger un avis sur des modifications possibles de la LDFR et de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA)³, laquelle concerne aussi le droit foncier rural. Le mandat a été formulé de telle manière qu'il devait également étudier des modifications matérielles si elles aboutissaient à des simplifications administratives ou s'il apparaissait que certaines règles de détail

¹ RS 211.412.11

² Ayant abouti au rapport de l'Office fédéral de l'agriculture du 27 juillet 2016 « Simplifications administratives dans l'agriculture » (www.ofag.admin.ch > Page d'accueil > Politique > Politique agricole > Simplification des tâches administratives)

³ RS 221.213.2

n'étaient pas judicieuses. Ces propositions devaient toutefois respecter les buts de protection de la loi.

L'avis rendu le 17 août 2016 (ci-après « avis ») et rédigé par Franz A. Wolf, avocat et ingénieur agronome HES, figure en annexe du présent rapport (texte original en langue allemande ; Annexe I). Référence est faite en particulier au tableau synoptique des options de modification présentées qui se trouve à la page 81 du rapport. Ce tableau synoptique – traduit en français – se trouve également joint au présent rapport (Annexe II).

3 Révisions proposées dans l'avis

L'avis propose d'étudier les mesures législatives suivantes :

- limitation du champ d'application de la LDFR dans le cas d'immeubles situés en zone à bâtir (art. 2 LDFR),
- définition du rayon d'exploitation usuel dans la localité (chapitre 2 « définitions », LDFR),
- limitation de l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 58 LDFR),
- extension des cas non soumis à l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 59 LDFR),
- extension des cas permettant d'autoriser une exception à l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 60 LDFR),
- extension des exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation dans le cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 62 et 65 LDFR),
- suppression de la limite de charge pour les immeubles (art. 73 ss LDFR),
- suppression de la soumission à autorisation pour les contrats de bail à ferme prévoyant une durée plus courte que la durée légale minimale (art. 7 s. LBFA),
- nouveaux termes de résiliation des contrats de bail à ferme (art. 16 LBFA),
- passage du système d'approbation au système d'opposition pour le fermage des entreprises agricoles (art. 42 LBFA),
- suppression du droit d'opposition contre le fermage d'un immeuble agricole (art. 43 LBFA).

L'auteur de l'avis est favorable à la plupart des propositions de modification de la LDFR mais soutient le statu quo en ce qui concerne la LBFA.

L'avis, aux points 3.14 et 4.6, répertorie aussi différentes mesures proposées par les autorités cantonales. Elles concernent les aspects suivants :

- limitation du champ d'application de la LDFR (art. 2 LDFR),
- création de nouveaux droits de préemption (chapitre 3 LDFR),
- limitation de l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 58 LDFR),
- extension des exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation dans le cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 62 LDFR),
- extension des motifs de refus d'autorisation dans le cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 63 LDFR),

- suppression de la limite de prix dans le cadre d'autorisations d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 63 et 66 LDFR),
- nouvelle règle pour calculer le prix maximum autorisé (art. 66 LDFR),
- limitation des exceptions à l'obligation de mentionner un immeuble agricole au registre foncier (art. 86 LDFR et 3 de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural [ODFR]⁴),
- dispositions complémentaires sur le traitement des personnes morales dans le cadre de la LDFR,
- suppression de la durée de prolongation minimale du bail ordonnée par le juge (art. 27 LBFA),
- réintroduction de dispositions pénales en lien avec le contrôle des fermages (chapitre 6 LBFA).

L'auteur propose de rejeter ces propositions au motif, pour certaines d'entre elles, qu'elles dépassent le cadre de la révision étudiée ou ne permettent pas de simplifier les procédures administratives.

4 Position du Conseil fédéral en relation avec les recommandations de l'avis

Le Conseil fédéral estime que les modifications recommandées dans l'avis sont dans l'ensemble défendables. Il tient toutefois à apporter quelques précisions sur certaines d'entre elles.

Mesure 1 – Simplification du champ d'application par rapport aux immeubles situés en partie dans une zone à bâtir (art. 2 LDFR)

Le Conseil fédéral trouverait opportun de modifier aussi l'art. 4a ODFR (coordination des procédures relevant de la LDFR avec celles relevant de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁵). Cette option a été étudiée dans l'avis, mais abandonnée faute de soutien de la part des cantons. Le Conseil fédéral estime toutefois que la modification de l'ODFR apporterait plus de clarté et simplifierait ainsi les procédures administratives.

Mesure 5 – Acquisition non soumise à autorisation de bâtiments ou de plantes en droit de superficie par le fermier (art. 62 LDFR)

Malgré la position favorable de l'auteur de l'avis, le Conseil fédéral estime que cette mesure ne devrait être concrétisée qu'en ce qui concerne les plantes. L'auteur de l'avis part du principe que le critère de l'exploitation à titre personnel est toujours rempli dans ces cas, ce dont le Conseil fédéral doute. Alors qu'une personne morale ne peut en principe acquérir une entreprise ou un immeuble agricole que si la personne physique qui y détient une majorité qualifiée du capital et du droit de vote est exploitante à titre personnel (art. 63, al. 1, let. a, LDFR), elle n'est soumise à aucune restriction si elle veut conclure un contrat de bail à ferme. Or, selon le nouvel article 62, lettre i, LDFR proposé dans l'avis, une personne morale partie à un contrat de bail à ferme pourra acquérir sans autorisation un droit de superficie de longue durée, même si elle ne remplit pas la condition de l'exploitation à titre personnel. Aussi, pour éviter que le principe de l'exploitation à titre personnel pour l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole ne soit contourné au moyen d'un contrat de bail à

⁴ RS 211.412.110

⁵ RS 700

ferme et de l'acquisition d'un droit de superficie de longue durée, il convient de maintenir l'obligation d'obtenir une autorisation conformément à l'article 61 LDFR.

Mesure 6 – Acquisition non soumise à autorisation en cas d'échange d'immeubles sans soulte (art. 60, al. 1, let. c, LDFR)

Le Conseil fédéral estime que cette mesure n'est envisageable que s'il s'agit de deux immeubles agricoles.

Mesure 8 – Rayon d'exploitation usuel dans la localité

Cette mesure consiste en l'ajout au chapitre 2 LDFR « définitions » d'une disposition autorisant le Conseil fédéral à définir la notion utilisée dans la loi, de « rayon d'exploitation usuel dans la localité ». Bien que l'auteur de l'avis estime qu'il ne faille pas changer la loi, le Conseil fédéral considère qu'une définition au niveau de l'ordonnance permettrait d'assurer une utilisation uniforme de cette notion pour l'ensemble du droit agricole, ce qui simplifierait son application au cas par cas.

Mesure 14 – Suppression du droit d'opposition contre le fermage d'un immeuble (art. 43 LBFA)

Le Conseil fédéral est plus favorable à cette mesure que ne l'est l'auteur de l'avis. Les fermages d'immeubles ne doivent être ni autorisés ni annoncés. Les cantons ne peuvent donc que très difficilement contrôler le marché. La suppression de la possibilité de faire opposition réduirait la charge de travail administrative sans porter sensiblement atteinte à la protection des fermiers prévue par la loi.

En ce qui concerne les questions soulevées par les cantons (point 3.14 de l'avis, propositions 7 et 8) sur la limite de prix dans le cadre de l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole (art. 63 et 66 LDFR), l'auteur de l'avis préconise le statu quo. En cas de révision de la LDFR, le Conseil fédéral estime quant à lui que les dispositions visées mériteraient d'être examinées. Il est actuellement difficile de déterminer un prix maximum pour les entreprises étant donné que le marché est trop petit pour que des comparaisons valables puissent être établies. Il conviendrait éventuellement d'autoriser le Conseil fédéral, par une norme de délégation, à fixer des règles de calcul.

L'auteur de l'avis juge que la proposition des cantons (point 4.6 de l'avis, proposition 2) de supprimer la durée de prolongation minimale du bail mérite d'être étudiée. En cas de révision, le Conseil fédéral est d'avis qu'il faudrait aussi examiner la réduction de la durée maximale de prolongation, du moins pour les immeubles isolés.

5 Position du Conseil fédéral en relation avec la suppression de la charge maximale grevant les immeubles agricoles

L'auteur de l'avis propose aussi de supprimer la charge maximale qui grève les immeubles agricoles (art. 73 ss LDFR). La disposition actuelle vise à contrer le surendettement des exploitations agricoles. Les immeubles agricoles ne peuvent être grevés de droits de gage immobilier qu'à concurrence de 135 % de la valeur de rendement agricole. Cette limite peut être dépassée à certaines conditions précisées à l'article 77 LDFR. Il s'agit le plus souvent de crédits d'investissements ne portant pas intérêt au sens de l'article 105 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁶. Les mesures contre le surendettement ont fait leur preuve. En effet, en particulier lorsque les taux d'intérêt sont faibles et que les crédits sont faciles à ob-

⁶ RS 910.1

tenir, il existe un risque que sans charge maximale les financements externes deviennent trop importants. Toutefois, la limite de charge peut entraver le développement de certains entrepreneurs, car elle limite le volume des crédits négociés individuellement avec les banques. De même, de petites exploitations gérées de manière accessoire peuvent être limitées dans leur financement bien que la solvabilité soit assurée en considérant les revenus non agricoles. Dans son message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (politique agricole 2011)⁷, le Conseil fédéral avait déjà proposé de supprimer les mesures destinées à prévenir le surendettement. Le Parlement avait refusé de le faire, estimant que ces mesures étaient efficaces. Par ailleurs, le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole est actuellement en révision, ce qui aura une influence sur la charge maximale autorisée. La suppression de la limite de charge aurait des effets matériels considérables et dépasserait le cadre défini dans le postulat, dont le but reste la simplification administrative. A cela s'ajoute qu'il est prévu d'examiner de manière approfondie (y compris avec une évaluation des conséquences de la réglementation) une telle mesure législative dans le cadre du projet „Politique agricole 2022+“.

6 Conclusion

Bien que les mesures proposées dans l'avis apparaissent en grande partie pertinentes, le Conseil fédéral estime que leur utilité n'est, dans l'ensemble, pas suffisante pour justifier les travaux exigés par une procédure législative. Si la LDFR ou la LBFA devaient être modifiées à l'avenir pour d'autres raisons, ce serait l'occasion d'approfondir les propositions évoquées.

La Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux (COSAC) et le secrétariat de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) partagent le point de vue du Conseil fédéral. Ils précisent que les modifications de la LDFR recommandées par l'auteur de l'avis ne produiraient que de très faibles simplifications administratives pour les cantons et les requérants, d'autant plus qu'elles ne concernent que peu de cas et que les dossiers visés devront dans tous les cas être examinés par les autorités foncières à d'autres titres.

Annexes :

- Avis de l'expert Wolf « Administrative Entlastung im Vollzug des bäuerlichen Bodenrechts (BGBB) und des landwirtschaftlichen Pachtrechts (LPG) » du 17 août 2016 (en allemand)
- « Aperçu des mesures concernant la LDFR », traduction en français du tableau synoptique qui se trouve en p. 81 de l'avis d'expert Wolf

⁷ FF 2006 6027