

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

d'application de la modification du 5 octobre 2007 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 octobre 1991

1 RÉSUMÉ

Le Conseil d'Etat propose d'arrêter une disposition légale dérogeant, pour une période limitée, à la fois à l'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) ainsi qu'à l'article 1^{er} de la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LVLDFR). Cette dérogation repose sur la réserve de droit cantonal prévue à l'article 5 de la LDFR.

Ce projet de décret porte sur la condition de la taille minimale que l'entreprise agricole doit remplir pour être soumise aux dispositions ad hoc de la loi fédérale sur le droit foncier rural.

Dans le cadre du projet de Politique agricole 2011 (PA 2011), le Parlement fédéral a retenu que, par entreprise agricole au sens de la LDFR, il fallait entendre une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitations usuelles du pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard (art. 7 al. 1 LDFR). Le Parlement fédéral a toutefois prévu que les cantons pouvaient soumettre aux dispositions sur les entreprises agricoles celles qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'art. 7 LDFR relatives à l'unité de main-d'œuvre standard. La taille minimale doit toutefois être fixée en une fraction d'unité de main-d'œuvre standard et ne pas être inférieure à 0,75 unité (art. 5 LDFR).

Le Conseil d'Etat souhaitant laisser un temps d'adaptation aux (futurs) exploitants de domaines agricoles de taille modeste, il propose de fixer jusqu'en 2010 la limite minimale des entreprises agricoles à 0,75 unité de main-d'œuvre standard (UMOS). Cette limite correspond à l'état actuel de la LDFR et équivaut, à titre d'exemple, à un domaine de 27 ha de grandes cultures sans bétail.

Ce dispositif transitoire s'appliquera à toutes les dispositions cantonales en matière civile ou administrative qui font appel à la notion d'entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR.

2 CONTEXTE FÉDÉRAL - POLITIQUE AGRICOLE 2011 ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES AGRICOLES

Dans le cadre de la politique agricole PA 2011, le Parlement fédéral a modifié le 5 octobre 2007 l'article 7 LDFR en fixant la limite structurelle minimale de la taille d'une entreprise agricole au sens du droit foncier rural à 1 unité de main-d'œuvre standard (UMOS), à la place de la limite actuelle de 0,75 UMOS. Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Concrètement, le nouvel article 7, al. 1, LDFR prévoit désormais que " *Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard*". Le Parlement fédéral n'est toutefois pas allé aussi loin que ce que souhaitait le Conseil fédéral, qui proposait de fixer cette limite à 1,25 UMOS.

Le but recherché par le Conseil fédéral était d'accélérer fortement l'évolution des structures agricoles pour les rendre plus compétitives, en mettant à contribution tant le droit privé (droits successoraux) que public (autorisations foncières) pour décourager la reprise de domaines agricoles jugés trop petits, au profit de l'agrandissement des entreprises de taille plus importante. La valeur finalement retenue par le Parlement fédéral à 1 UMOS est un compromis qui permet de contenir l'évolution structurelle à un rythme socialement supportable. Correspondant à une pleine charge de travail d'une unité de main-d'œuvre agricole, elle est le gage de la présence d'une exploitation familiale que l'on peut encore communément qualifier de professionnelle et à laquelle les droits (reprise à la valeur de rendement, droits de préemption, d'emption, etc.) et les contraintes (interdiction de partage matériel) issues de la LDFR semblent raisonnablement applicables sans contestation interne (familles paysannes), ni externe (société civile et politique agricole). Cette taille de 1 UMOS représente aussi l'expression minimale d'une exploitation qui peut encore être exploitée à titre principal.

La définition de l'entreprise agricole contenue à l'article 7 LDFR déploie non seulement ses effets dans le droit successoral paysan (possibilité des descendants de reprendre le domaine à la valeur de rendement agricole) et dans le droit foncier public (limite du démantèlement), mais aussi en matière de bail à ferme agricole (durée minimale de bail de 9 ans, approbation obligatoire du fermage) et d'investissements agricoles (crédits agricoles, constructions de logements ou activités accessoires non agricoles hors des zones à bâtir). La soumission aux dispositions sur les entreprises agricoles a donc effet en matière de LDFR et également dans les législations qui renvoient à la définition que cette loi donne de l'entreprise agricole. C'est en particulier le cas de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (art. 1, al. 1, let. b, LBFA) qui distingue, avec une application différenciée, les notions d'immeubles et d'entreprises agricoles, notamment en matière de droit de préaffermage, de durée minimale de bail, d'affermage par parcelles, de calcul et de contrôle des fermages. Cette définition est aussi déterminante en matière d'application de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, notamment s'agissant de l'article 24b LAT. Comme l'indiquent les débats parlementaires, la renonciation du Parlement fédéral à fixer une limite autonome et différenciée en matière d'aménagement du territoire, que le projet du Conseil fédéral prévoyait, a tenu compte des compromis trouvés sur les articles 5 et 7 LDFR (cf. notamment BO E 2007 199), laissant aux cantons la possibilité d'adapter le cas échéant leur propre législation en fonction de leurs spécificités. Une cohérence a ainsi été reconduite entre les diverses législations qui font référence à la notion d'entreprise agricole selon la LDFR, que ce soit de manière explicite dans une loi ou de façon indirecte au travers de leurs dispositions d'application de rang inférieur.

Au vu de la diversité de l'agriculture suisse et de ses structures foncières et patrimoniales, le Parlement fédéral a laissé aux cantons la possibilité de légiférer afin de soumettre aux dispositions particulières sur les entreprises agricoles celles qui n'atteignent pas la taille minimale de 1 UMOS fixées par

l'article 7 LDFR, pour autant que leur valeur ne soit pas inférieure à 0,75 UMOS. L'article 5, let. a LDFR, modifié le 5 octobre 2007, prévoit en effet que " *les cantons peuvent soumettre aux dispositions sur les entreprises agricoles les entreprises agricoles qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'art. 7 relatives à l'unité de main-d'œuvre standard ; la taille minimale de l'entreprise doit être fixée en une fraction d'unité de main-d'œuvre standard et ne doit pas être inférieure à 0,75 unité.* "

3 CONTEXTE CANTONAL

Sur la base des données statistiques de l'année 2007 (bénéficiaires de paiements directs), la proportion d'exploitations vaudoises qui se situent entre 0,75 et 1 UMOS est de 8%, soit environ 320 unités. Plus de la moitié d'entre elles sont des domaines exploités sans bétail, avec une surface agricole utile comprise entre 26 et 36 ha. Suivant leur orientation en matière de production, les exploitations qui échappent à la qualification d'entreprises au sens de la LDFR peuvent de cas en cas être constituées de domaines agricoles de taille respectable. Il ne s'agit donc pas essentiellement de micro exploitations dont la compétitivité serait problématique dans le contexte de l'évolution de la politique agricole

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que l'évolution structurelle des exploitations agricoles telle que retenue par le Parlement fédéral est nécessaire, afin de ne pas priver durablement l'agriculture vaudoise des avantages comparatifs (en terme de taille moyenne d'exploitation, donc aussi de compétitivité) que lui a permis d'atteindre la politique foncière menée par le canton depuis des décennies. Il estime dès lors qu'à terme, la limite à 1 UMOS est adéquate pour maintenir la compétitivité des entreprises agricoles vaudoises. Néanmoins, il estime qu'un tel passage d'ici au 1^{er} septembre 2008 est trop court.

En effet, s'agissant de décisions stratégiques au niveau de l'exploitation agricole, décisions liées au patrimoine et à un contexte familial toujours délicat, cette quasi absence de transition entre la promulgation de la loi et son entrée en vigueur n'est pas satisfaisante pour un certain nombre d'exploitations viables de ce canton. La modification fédérale qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2008 risque d'entraver inutilement dans ses projets immédiats la relève paysanne qui se met en place aujourd'hui. Il convient donc de ne pas décourager, par un couperet abrupt, les volontés existantes ou les intentions présentes d'entreprendre et de poursuivre l'exploitation d'un domaine.

Il s'avère ainsi opportun de maintenir temporairement la limite actuelle à 0,75 UMOS, avant de passer définitivement à 1 UMOS.

Comme cela a déjà été mentionné, la soumission aux dispositions sur les entreprises agricoles a effet non seulement en matière de LDFR, mais aussi dans les législations qui renvoient à la définition que cette loi donne de l'entreprise agricole. La reprise dans l'application des autres législations de la notion d'entreprise agricole, dans sa définition donnée par la LDFR, doit aussi s'aligner sur la possibilité réservée au canton de reconnaître comme telles des exploitations plus petites, cela dès 0,75 UMOS. Dès lors, lorsqu'il est fait référence dans les diverses législations cantonales à la notion d'entreprise agricole selon la LDFR, il y a lieu également de tenir compte de la possibilité réservée au canton de reconnaître comme telle une exploitation plus petite, cela dès 0,75 UMOS. De ce fait, pour éviter toute équivoque, l'article 1^{er} du projet de décret rappelle expressément cette correspondance voulue.

4 DIFFÉRENTES SOLUTIONS POUR L'AGRICULTURE VAUDOISE

L'article 1^{er} de la LVDFR actuellement en vigueur prévoit que " *sont considérées comme des entreprises agricoles au sens de la présente loi uniquement celles qui sont définies à l'article 7 LDFR*". Compte tenu de la modification de l'article 7 LDFR, plusieurs possibilités s'offrent au Conseil d'Etat.

Dans l'éventail des solutions possibles, la plus simple serait de s'en tenir à l'article 7 LDFR, comme le Grand Conseil l'avait décidé en 1993 lors de l'adoption de la loi d'application de la LDFR. Le Conseil d'Etat estime que la quasi absence de transition entre la modification de la loi fédérale et son entrée en vigueur ne remplit pas les objectifs de temporisation exposés plus haut. Cette solution n'est au

demeurant pas satisfaisante pour un certain nombre d'exploitations viables de ce canton.

Une autre solution serait l'institution d'une dérogation cantonale permanente à la valeur de 1 UMOS, disposition connue notamment dans le Canton de Berne pour les exploitations de montagne. Il faudrait alors l'ancrer à l'article 1^{er} LVLDFR (ou alors dans la future loi cantonale sur l'agriculture). Cette solution serait toutefois de nature à freiner excessivement l'évolution structurelle souhaitable des exploitations agricoles vaudoises.

La solution préférée, qui devrait aussi être retenue par le Canton de Fribourg, est de différer l'entrée en vigueur dans le canton de l'article 7 LDFR modifié. Il est ainsi proposé de maintenir la limite à 0,75 UMOS pour les entreprises agricoles durant une phase de transition d'environ deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010. Ceci permettra d'éviter que des projets imminents de reprise ou de développement dynamique concernant des domaines dont le nombre d'UMOS est proche ou légèrement inférieur à la nouvelle limite ne soient mis en péril inutilement, sans avoir laissé à leur propriétaire le temps, donc l'opportunité, de les réaliser. La solution proposée prend ainsi la forme d'un décret limitant dans le temps la définition cantonale dérogatoire de l'entreprise agricole au sens de la LDFR. Elle permet aux exploitants ou propriétaires concernés de prendre leurs dispositions dans un temps raisonnable pour en tirer parti, le cas échéant, durant la période allant du 1^{er} septembre 2008 (entrée en vigueur prévue de droit fédéral modifié) jusqu'au 31 décembre 2010.

La solution proposée pour l'application cantonale étant de nature provisoire, il apparaît que la solution du décret s'impose. La disposition générale de l'article 1^{er} LVLDFR, qui fait référence exclusivement à la définition de l'entreprise agricole de l'article 7 LDFR, retrouvera à l'expiration du décret projeté une pleine application. Outre l'avantage d'éviter de devoir repasser devant le Grand Conseil pour l'abrogation du dispositif transitoire prévu, la formulation du décret permet encore de prévoir, séparément et sans confusion, l'intégration des dispositions cantonales d'application de la LDFR au sein du projet de loi cantonale sur l'agriculture, inscrit au programme de législature 2007-2012.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le décret est conforme au droit fédéral et entraînera des effets en matière d'application des législations suivantes : LDFR, LBFA, LAT et LCZA (Fondation d'investissement rural).

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Action 21 : le présent projet constitue un acte préparatoire à la mise en place d'un projet dynamique pour l'avenir de l'agriculture vaudoise.

5.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme.

5.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 Simplifications administratives

Une telle disposition transitoire ne compliquera guère l'application du droit administratif, puisque la valeur en UMOS sera temporairement maintenue à 0,75. En matière de droit civil, droit foncier ou bail à ferme agricole, cette disposition temporaire ne simplifiera toutefois pas la compréhension des dispositions transitoires, ainsi que la résolution des éventuels litiges qui pourraient en découler entre les parties.

5.12 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

d'application de la modification du 5 octobre 2007 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 octobre 1991

du 4 juin 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 5, lettre a de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

vu l'art. 1^{er} de la loi vaudoise d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDFR) du 13 septembre 1993

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Sont considérées comme des entreprises agricoles au sens de l'article 7 LDFR les unités composées d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui servent de base à la production agricole et qui exigent, dans les conditions d'exploitations usuelles dans le pays, au moins 0,75 unité de main-d'œuvre standard.

² Les entreprises agricoles au sens de l'alinéa précédent sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles prévues par la LDFR, ainsi qu'à toute autre disposition légale faisant référence à l'entreprise au sens de l'article 7 LDFR.

Art. 2

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} septembre 2008. Sa validité est limitée au 31 décembre 2010.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et le mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'article 2 ci-dessus.

Donné, etc..

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 juin 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean