

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi d'application du 13 septembre 1993 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDFR)

1 INTRODUCTION

Il était prévu dans le projet initial de loi cantonale sur l'agriculture vaudoise d'inclure le contenu de la LVLDFR sous la forme d'un chapitre à part entière.

Pour des raisons relatives au travail législatif de grande envergure de CODEX 2011, et plus particulièrement au volet civil de celui-ci, il n'a pas été possible de le faire, bien que des modifications partielles concernant les dispositions de droit public aient été jugées nécessaires ou opportunes. Sans porter atteinte aux aspects de droit civil de la LVLDFR, il est par conséquent proposé de modifier partiellement cette loi comme suit.

Cette modification minimale a fait l'objet d'une consultation restreinte, notamment auprès des autorités foncières, des associations de communes, des organisations professionnelles directement concernées et des services de l'Etat. L'accueil des modifications proposées a été largement favorable.

2 MODIFICATIONS

Les modifications proposées concernent les thèmes suivants :

- Droit de préemption des communes sur les alpages ;
- Morcellement d'immeubles ;
- Composition de la Commission foncière rurale ;
- Dénomination de l'autorité de surveillance (Département).

3 COMMENTAIRE GENERAL

3.1 Evolution du droit foncier rural avec PA 2011

Entré en vigueur en 1994, le droit foncier rural actuel vise à encourager la propriété foncière rurale avec des entreprises agricoles familiales en main de leurs exploitants. Les dispositions de la loi fédérale renforcent la position de l'exploitant à titre personnel, que ce soit dans le cadre familial ou vis-à-vis de tiers ; elles visent à lutter contre les prix surfaites des terres agricoles et à empêcher un surendettement de l'agriculture (charge maximale). La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11 ; ci-après : LDFR) a subi quelques modifications importantes en 2003 dans le cadre de la politique agricole PA 2007, notamment par la facilitation du démantèlement des entreprises agricole (partage matériel) lorsque celui-ci permet l'agrandissement des structures des exploitations restantes.

Avec la nouvelle politique agricole PA 2011, le Conseil fédéral a voulu libéraliser fortement le droit foncier rural en proposant de supprimer la notion de prix surfait et les limites d'endettement. Au cours de l'année 2007, le Parlement fédéral n'a cependant pas suivi entièrement le Conseil fédéral et il a maintenu le contrôle du prix des terres, ainsi que la limite d'endettement. Le Conseil fédéral a aussi voulu accélérer l'évolution des structures agricoles. Pour ce faire, il a proposé de relever le seuil exprimé en unité de main-d'œuvre standard (UMOS) pour définir la notion d'entreprise agricole, à 1,25 UMOS, au lieu de 0,75. Le Parlement n'a accepté de relever ce seuil fatidique que jusqu'à la valeur de 1 UMOS, tout en laissant aux cantons la possibilité de le maintenir à 0,75. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er septembre 2008.

3.2 Droit cantonal réservé : la taille minimale de l'entreprise agricole

Essentiellement fédérale, cette législation laisse quand même aux cantons, outre la responsabilité de l'application, quelque latitude pour adapter les dispositions aux conditions particulières de la propriété foncière dans le pays. C'est en particulier le cas pour la définition de la taille minimale, exprimée en unité de main-d'oeuvre standard (UMOS), nécessaire à la reconnaissance d'une entreprise agricole, notion centrale de la loi et déjà évoquée plus haut. Cette définition juridique fixe en particulier la limite à partir de laquelle un domaine peut être repris à la valeur de rendement agricole dans le cadre familial, soit à des conditions bien plus avantageuses que la valeur vénale, ou encore peut être démantelé sans autorisation. Dans un premier temps, le Conseil d'État a estimé qu'il fallait laisser un répit aux exploitations concernées par la nouvelle limite fédérale applicable à la notion d'entreprise agricole, afin de laisser le temps aux personnes concernées de s'adapter à l'évolution du droit. Le Grand Conseil l'a suivi en adoptant le 4 novembre 2008 un décret qui maintient la limite à 0,75 UMOS jusqu'à la fin de l'année 2010.

Dans le cadre des travaux de la commission parlementaire, il a été demandé que le Conseil d'Etat reprenne la réflexion - avec le projet de loi sur l'agriculture à venir - quant à la pérennisation de l'usage de cette prérogative cantonale réservée par le droit fédéral. La question pertinente est de trancher entre un relèvement de la limite selon la LDFR (1 UMOS) au terme du décret, et l'introduction durable dans la loi cantonale d'application de la LDFR (LVLDFR) d'une limite inférieure, telle que permise par le droit fédéral (min. 0,75 UMOS).

La première variante (abaissement temporaire à 0,75 UMOS), après avoir laissé aux exploitations un temps d'adaptation au nouveau seuil, implique qu'on poursuive l'évolution des structures agricoles, pour accroître la compétitivité des entreprises dynamiques. Or, celles-ci s'agrandissent principalement suite à la cessation des exploitations les moins viables, notamment quand elles ne sont pas reprises par un successeur familial. L'objectif général est de ne pas ôter à l'agriculture vaudoise les avantages comparatifs de ses structures agricoles favorables (surface par exploitation : Ø CH 17,7 ha ; Ø VD 28,4 ha), en renonçant à déroger de manière permanente à la limite fédérale.

La deuxième variante (abaissement pérenne à 0,75 UMOS) a pour effet de favoriser le maintien d'un plus grand nombre d'exploitations. Celles-ci seront de moindre taille et leurs perspectives d'avenir économique seront incertaines. Ce maintien interviendra donc au détriment de l'amélioration globalement nécessaire de la compétitivité de l'ensemble des entreprises agricoles du canton, en ralentissant les regroupements structurels indispensables à terme. Outre des effets pervers dans le cadre du droit successoral, notamment avec la valeur de rendement agricole attribuée aux habitations des domaines concernés, cette variante est un pis-aller. En effet, bien qu'elle puisse freiner la diminution du nombre des exploitations, cette variante constitue le germe d'une régression à terme de la compétitivité agricole vaudoise, entraînant un maintien quelque peu artificiel d'entreprises peu rentables qui ne sont plus à même d'assurer de manière autonome leur avenir économique avec une activité agricole professionnelle, exercée à titre principal.

Dans les autres cantons romands, Neuchâtel et le Valais ont choisi d'appliquer la limite fédérale à 1 UMOS, tandis que les cantons de Genève et du Jura ont réduit cette limite à 0,75 UMOS sans limite dans le temps et que Fribourg l'a limitée à cette même valeur jusqu'à fin 2011.

En privilégiant la première variante qui permettra au monde agricole de s'adapter au mieux à l'évolution inexorable de son environnement socio-économique, il est proposé de renoncer à pérenniser la solution adoptée avec le décret du 4 novembre 2008. L'article premier LVLDFR est ainsi maintenu, sans changement, dans le présent projet. Si l'organisation agricole Uniterre s'oppose clairement à ce choix, les autres organisations représentant le monde agricole estiment que la norme fédérale qui sera applicable dès 2011 est une valeur maximale à laquelle il est toutefois pertinent de ne pas déroger à moyen terme.

3.3 Droit de préemption des communes lors de ventes d'alpages

Principale nouveauté de la modification partielle, l'introduction d'un droit de préemption des communes territoriales en cas de vente de pâturages d'estivage est destinée à renforcer la position des exploitants agricoles locaux, lorsqu'ils n'ont pas les moyens d'acquérir eux-mêmes des alpages mis en vente, sachant que les communes les leur affermeront prioritairement dans le respect des règles sur le bail à ferme agricole.

La particularité foncière des alpages, ou exploitations d'estivage, justifie également l'introduction de ce droit de préemption cantonal en raison de la multifonctionnalité économique, environnementale et sociale de ces vastes territoires. En effet, vu les enjeux sensibles de leur développement, il apparaît judicieux de permettre aux collectivités publiques locales de pouvoir préempter, à leur guise en fonction de l'opportunité et des moyens disponibles, en cas de vente d'alpages à des non exploitants. Cet instrument du droit foncier permettra de compléter utilement leurs compétences d'aménagement du territoire alpestre et facilitera occasionnellement aussi la pesée des intérêts en présence, ainsi que les arbitrages qu'ils nécessitent de la part des autorités, la maîtrise du foncier y étant sans aucun doute un avantage d'intérêt public. Cette proposition a été unanimement saluée lors de la consultation.

3.4 Morcellements du sol

Cette modification légale, conjointe à celle de la loi sur les améliorations foncières (LAF), est aussi l'occasion de regrouper au sein de cette dernière loi toutes les dispositions cantonales ayant trait aux autorisations de fractionnement de biens-fonds. En effet, c'est le service en charge des améliorations foncières, actuellement le SDT, qui coordonne l'application de la législation en la matière dans le Canton, car c'est avant tout une mission découlant de l'interdiction de morceler de la LAF, même si elle est traitée de manière concomitante par le droit foncier fédéral.

4 COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Art. 2 a (nouveau) – Droit de préemption des communes

La LDFR autorise les cantons à conférer un droit de préemption sur les pâturages de montagne aux communes.

Ce droit ne peut pas être invoqué dans les cas de ventes familiales ou dans les cas où le partage matériel de l'entreprise ne peut être autorisé. Le bien-fonds doit en outre se trouver essentiellement sur le territoire de la commune concernée. En cas de concours entre deux communes pour des alpages chevauchant leur territoire, c'est la commune où se trouve le centre de l'exploitation d'estivage, à défaut la plus grande surface, qui verra son droit passer avant celui de l'autre commune.

Les notions d'exploitation d'estivage et de centre d'exploitation sont celles exprimées dans l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (RS 910.91). La notion de région d'estivage est définie dans l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (RS 912.1).

Dans le respect du principe légal de l'exploitation à titre personnel, il n'est pas prévu que le droit de préemption des communes puisse être exercé lors de l'achat d'un alpage par un exploitant à titre personnel. L'alinéa 3 indique que le droit de préemption des communes constitue une exception au principe de l'exploitation à titre personnel qui est une condition à l'autorisation d'acquérir une entreprise ou un immeuble agricole (art. 63, al. 1, lettre a, LDFR). L'exercice de ce droit constituera par ailleurs un juste motif au sens de l'article 64, alinéa 1 LDFR, permettant à la commune d'acquérir un bien-fonds comprenant un pâturage d'estivage sis dans la région d'estivage.

Les droits de préemption régis par le droit fédéral (des parents, du fermier, sur les parts de copropriété) priment sur celui des communes introduit par le droit cantonal.

Art. 3 – Morcellement

La modification de cet article permet d'harmoniser la LVLDFR avec la dernière modification de la LDFR datant du 5 octobre 2007. Celle-ci fixe la surface minimale pour le fractionnement des vignes à 15 ares. En effet, l'article 58, alinéa 2, LDFR prévoit que les immeubles agricoles ne peuvent pas être partagés en parcelles de moins de 25 ares (interdiction de morcellement) et que cette surface minimale est désormais de 15 ares pour les vignes. Il s'agit là en fait d'une correction de la législation fédérale qu'il avait été négligé de réaliser en 2003, lors de la modification de l'article 2, alinéa 3 (harmonisation LDFR avec la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole - RS 221.213.2).

Le canton ne peut ainsi plus prévoir dans sa loi d'application une surface inférieure à 15 ares pour les vignes, comme l'article 3 LVLDFR en dispose actuellement.

Art. 4 – Démantèlement d'alpages

Cet article est abrogé. Il est repris dans sa substance par la modification de l'article 112 modifié de la loi vaudoise du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (RSV 913.11 ; ci-après : LAF).

Art. 7 – Composition

Par analogie à la modification du 12 décembre 2007 de la loi d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (RSV 221.313), il est proposé de supprimer la qualité de membre suppléant dont l'utilité pratique n'est pas déterminante et de constituer la Commission foncière rurale en un collège de cinq à sept membres, nombre variable au gré des nominations par le Conseil d'Etat pour chaque législature. Le texte est également adapté compte tenu de la nouvelle durée constitutionnelle des législatures.

Art. 8 – Département en charge de l'agriculture

Cette modification est relative aux changements de nom des départements entrepris dès 1997. Il est proposé de transformer l'ancien nom "Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce" (DAIC) par "Département en charge de l'agriculture". En effet, les charges attribuées aux départements pouvant évoluer dans le temps, cette dénomination est à même de lier durablement l'autorité de surveillance du droit foncier rural au secteur économique qu'elle concerne principalement.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Les présentes modifications de la LVLDFR sont entreprises simultanément à celles de la LAF et sont en relation directe avec l'élaboration de la nouvelle loi cantonale sur l'agriculture vaudoise.

Au niveau réglementaire, le règlement concernant l'exécution de la loi du 13 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RSV 211.42.1) devra être mis à jour. Ces modifications concerneront notamment les procédures applicables en matière de coordination entre autorités pour les autorisations de morcellement du sol.

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 économiques

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Le nouveau droit de préemption des communes sur les pâturages d'estivage constituera un instrument des collectivités de montagne complétant utilement leurs compétences en matière d'aménagement et d'utilisation du territoire alpestre.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Le regroupement dans la LAF des dispositions cantonales relatives au morcellement du sol permet une rationalisation du traitement administratif des autorisations concernées.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi comme suit.

Texte actuel

Art. 3 Morcellement

¹ Sous réserve des articles 59 et 60 LDFR les immeubles agricoles ne peuvent être partagés en parcelles de moins de 25 ares. Cette surface minimale est de 10 ares pour les vignes.

² L'application de la loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières est réservée.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi d'application du 13 septembre 1993 de la loi
fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDFR)**

du 1 juillet 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi d'application du 13 septembre 1993 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural est modifiée comme il suit :

Art. 2 a Droit de préemption des communes

¹ Les communes ont un droit de préemption sur les biens-fonds comprenant un alpage ou un pâturage d'estivage sis dans la région d'estivage de leur territoire, conformément à l'article 56, alinéa 1, lettre b LDFR.

² La situation du centre d'exploitation ou de la plus grande surface est déterminante en cas de concours.

³ Les droits de préemption légaux selon le droit fédéral et l'acquisition par un exploitant à titre personnel sont prioritaires.

Art. 3 Morcellement

¹ Sous réserve des articles 59 et 60 LDFR les immeubles agricoles ne peuvent être partagés en parcelles de moins de 25 ares. Cette surface minimale est de 15 ares pour les vignes.

² Sans changement.

Texte actuel

Art. 4 Démantèlement d'alpages

¹ Les immeubles agricoles constituant des exploitations d'estivage, définies à l'article 2 LVBFA, ne peuvent être morcelés à moins que de justes motifs ne l'autorisent, notamment lorsque la division n'entraîne pas le démantèlement de l'exploitation d'estivage.

Art. 7 Composition

¹ La commission se compose de cinq membres et de deux membres suppléants, nommés pour quatre ans par le Conseil d'Etat ; elle s'adjoit un secrétaire-juriste et un secrétaire-juriste suppléant pour la rédaction de ses décisions.

² La commission délibère valablement dès que trois de ses membres sont présents.

Art. 8 Département AIC

¹ Le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce est l'autorité de surveillance selon l'article 90, lettre b, de la LDFR ; il peut interjeter recours auprès de l'autorité cantonale de recours contre l'octroi d'autorisation par la commission relevant de la procédure d'autorisation (art. 83, al. 3, LDFR) et en vertu des articles 5 et 6, lettre a, de la présente loi.

Projet

Art. 4 Démantèlement d'alpages

¹ Abrogé.

Art. 7 Composition

¹ La commission se compose de cinq à sept membres, nommés par le Conseil d'Etat pour la durée d'une législature ; elle s'adjoit un secrétaire-juriste et un secrétaire-juriste suppléant pour la rédaction des décisions.

² Sans changement.

Art. 8 Département en charge de l'agriculture

¹ Le Département en charge de l'agriculture est l'autorité de surveillance selon l'article 90, lettre b, de la LDFR ; il peut interjeter recours auprès de l'autorité cantonale de recours contre l'octroi d'autorisation par la commission relevant de la procédure d'autorisation (art. 83, al. 3, LDFR) et en vertu des articles 5 et 6, lettre a, de la présente loi.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 juillet 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean