

Partie III: Modifications du droit foncier rural (LDFR) et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA); adaptation des dispositions sur les droits réels immobiliers dans le code civil (CC)

Condensé

La modification de la LDFR¹ et de la LBFA² conduit à une harmonisation terminologique: on utilisera désormais la notion d'«unité de main-d'œuvre standard» (auparavant: «force de travail d'une famille paysanne»). Les dispositions de ces deux lois sont par ailleurs mieux ajustées à celles de la LAGr³. D'autres modifications mineures concernent une simplification des procédures et des déroulements. Vu les résultats de la consultation, il a été renoncé au relèvement proposé de la limite inférieure concernant la taille des exploitations reconnues comme entreprises agricoles. Dans la partie de la LBFA relative au droit privé, certaines dispositions relevant du code des obligations⁴ sont adaptées; en 1989, lors de la révision du droit de bail et de bail à ferme ordinaire, elles avaient en effet été déclarées applicables au bail à ferme agricole, bien qu'elles n'aient aucun sens dans ce contexte.

Enfin, il s'agit de procéder à deux légères modifications dans le chapitre du CC⁵ relatif aux droits réels immobiliers, modifications qui ont une signification pratique pour l'agriculture (droit de superficie sur des plantes et des plantations, usufruit de parties d'immeubles).

1 Partie générale

1.1 Contexte

La LDFR définit qui a le droit d'acquérir des entreprises et des immeubles agricoles et à quelles conditions, ainsi que les conditions auxquelles il est possible de les grever de droits de gage ou de les morceler. Cette loi vise avant tout à maintenir les entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture à la fois productive et orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi qu'à améliorer les structures de ce secteur. La LDFR vise aussi à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et celle du fermier lors de l'acquisition d'une entreprise ou d'immeubles agricoles et à lutter contre le paiement de prix surfaits pour des terres agricoles.

La LDFR se réfère à la LAT⁶, notamment en ce qui concerne le champ d'application. La législation sur l'aménagement du territoire définit la manière dont une parcelle de terre peut être utilisée (utilisation agricole ou comme terrain à bâtir).

1 Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural; RS **211.412.11**.

2 Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole; RS **221.213.2**.

3 Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture; RS **910.1**.

4 Code des obligations; RS **220**.

5 Code civil; RS **210**.

6 Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire; RS **700**.

La LBFA règle le bail à ferme en tant que cession, à titre onéreux, de l'usage d'entreprises et d'immeubles agricoles à des fins agricoles. Il s'agit d'une législation spéciale s'écartant dans une large mesure des dispositions ordinaires sur le bail à ferme contenues dans le code des obligations. La LBFA régit non seulement l'affermage d'entreprises agricoles, mais aussi celui d'immeubles agricoles isolés, lequel revêt une grande importance, le principal moyen d'améliorer les structures des exploitations étant l'affermage complémentaire. La loi contient des dispositions sur la durée minimale des contrats de bail à ferme, la forme et le délai de résiliation, ainsi que sur la prolongation judiciaire du bail à ferme, dispositions destinées à protéger les fermiers. En ce qui concerne la politique structurelle, la loi prévoit un régime d'autorisation pour l'affermage d'entreprises agricoles par parcelles, la limitation de l'affermage complémentaire d'immeubles agricoles, des dispositions sur le calcul du fermage ainsi qu'un contrôle du bail à ferme. Ce contrôle comporte l'assujettissement du fermage d'une entreprise agricole à autorisation et la possibilité pour l'autorité compétente de faire opposition au fermage convenu concernant des immeubles agricoles.

Les dispositions de la LDFR et de la LBFA concernant les mesures d'améliorations structurelles ont été assouplies lors de l'adoption de la nouvelle LAgr (PA 2002). L'expérience montre qu'il est nécessaire d'aligner encore davantage ces deux lois sur les objectifs de la législation agricole, ce qui se répercute aussi sur les dispositions du CC relatives aux droits réels immobiliers.

1.2 Consultation

Le rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007) est *annexé* au message.

Les participants à la consultation ont, dans leur grande majorité, rejeté la proposition principale, qui consistait à porter de la moitié à l'intégralité des forces de travail d'une famille paysanne le besoin minimal en travail nécessaire pour qu'une exploitation en plaine puisse être reconnue comme entreprise agricole. Tel que le demandent de nombreux acteurs, il est donc proposé d'harmoniser dans tous les domaines du droit agraire la notion de temps de travail pour définir l'entreprise agricole, mais sans qu'il en résulte un relèvement de la limite fixée pour cette dernière.

1.3 Grandes lignes des modifications proposées

La notion d'entreprise agricole telle que définie dans la LDFR comprend une limite inférieure, la charge de travail devant correspondre «au moins [à] la moitié des forces de travail d'une famille paysanne». Cette limite détermine le droit des héritiers de se voir attribuer l'entreprise non partagée à la valeur de rendement, ainsi que leur droit légal de préemption. Les entreprises remplissant tout juste les exigences minimales sont, aujourd'hui, de plus en plus souvent exploitées à titre accessoire après la reprise.

Dans le projet mis en consultation, il a été proposé de faire passer la limite relative à la taille minimale de l'entreprise agricole de la moitié à l'intégralité des forces de travail d'une famille paysanne, c'est-à-dire de doubler cette taille. Les cantons, les partis politiques et les organisations concernées ont rejeté cette proposition à une très large majorité. Seuls des intervenants isolés l'ont approuvée. Comme nous

l'avons mentionné au début, il est donc renoncé au relèvement de la limite inférieure concernant la taille de l'entreprise agricole. Cependant, un certain nombre de cantons et d'organisations paysannes ont demandé instamment que l'on harmonise les différentes notions relatives à l'unité de travail et que le mode de calcul de cette l'unité soit défini par voie d'ordonnance, de sorte à le rendre transparent.

Ainsi donc, les propositions de modification relatives à la LDFR et à la LBFA ont été focalisées sur l'harmonisation de la terminologie. D'autres modifications visent un meilleur ajustement des réglementations des deux lois à celles de la LAgr; pour diverses raisons, une adaptation optimale n'a pas été possible lors de l'élaboration de cette dernière. Un autre groupe de modifications mineures concerne la simplification des procédures et des déroulements.

Dans la partie de la LBFA relative au droit privé, certaines dispositions relevant du code des obligations doivent être adaptées; en 1989, lors de la révision du droit de bail et du bail à ferme ordinaire, elles avaient en effet été déclarées applicables au bail à ferme agricole, bien qu'elles n'aient aucun sens dans ce contexte.

Enfin, il s'agit de procéder à deux légères modifications dans le chapitre du code civil suisse (CC) relatif aux droits réels immobiliers, modifications qui ont une signification pratique pour l'agriculture.

Eu égard aux modifications apportées à la LDFR et à la LBFA ces dernières années et de celles qui sont actuellement prévues, une révision de l'ordonnance sur les fermages⁷ et du guide d'estimation⁸ a été lancée. De nombreux cantons et institutions paysannes ont exigé avec insistance une telle révision lors de la consultation.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Commentaire des modifications concernant le droit foncier rural**

Art. 2 **Champ d'application général**

Al. 1

La LDFR s'applique en principe – il y a des exceptions – aux entreprises et immeubles agricoles situés en dehors de la zone à bâtir, c'est-à-dire dans une zone non constructible. La référence directe à l'art. 15 LAT met en évidence que seule la définition du terme «zone à bâtir» donnée dans cette disposition du droit fédéral est déterminante. Le modèle fondé sur la production étant remplacé par celui fondé sur les produits en vertu de l'art. 1 LAgr, les exploitations agricoles totalement ou partiellement indépendantes du sol tombent en principe sous le coup de la LDFR. Les régions de la zone agricole qui, lors d'une procédure de planification cantonale, ont été délimitées pour la construction de bâtiments et d'installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne (garde intensive d'animaux et cultures hors-sol; art. 16a, al. 3, LAT) sont ainsi considérées comme des zones non constructibles régies par la LDFR. Les cantons et les organisations paysannes ont salué cette clarification lors de la procédure de consultation. Comme

⁷ Ordonnance du 11 février 1987 sur les fermages; RS 221.213.221.

⁸ Art. 2 de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR); RS 211.412.110.

jusqu'à présent, les zones protégées et les zones dites d'extension des constructions ne sont pas non plus considérées comme zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT; la LDFR s'applique à ces zones si l'exploitation agricole y est admise.

Al. 3

En vertu de l'art. 2, al. 1, let. a, LBFA, cette loi ne s'applique pas aux vignes de moins de 15 ares. L'art. 2, al. 3, LDFR, lui, exclut du champ d'application de la loi les vignes de moins de 10 ares qui ne font pas partie d'une entreprise agricole (cf. cependant art. 3, al. 4, LDFR). Plusieurs participants à la consultation ont demandé de fixer la même surface pour les petits immeubles viticoles dans la LDFR et dans la LBFA. Les vignes de moins de 15 ares sont donc désormais considérées comme petits immeubles exclus du champ d'application de la loi dans la LDFR comme dans la LBFA.

Art. 5 Droit cantonal réservé

Let. a

Les cantons doivent conserver la compétence de définir, pour la région de plaine également, la taille d'exploitation comme une unité plus restreinte que celle visée à l'art. 7 LDFR. Ce faisant, ils sont tenus d'exprimer la taille de l'entreprise par une fraction de l'unité de main-d'œuvre standard, conformément à l'exigence d'harmonisation terminologique. La fixation d'une surface minimale comme limite n'est plus autorisée. La moitié de l'unité de main-d'œuvre standard constitue à cet égard le minimum absolu.

Art. 7 Entreprise agricole; en général

Al. 1

Les rapports juridiques que connaît la LDFR s'appliquent à deux types d'objets: les entreprises agricoles et les immeubles agricoles. L'entreprise agricole est définie comme une unité du point de vue juridique, du point de vue de l'exploitation et du point de vue spatial, comprenant des immeubles et des bâtiments, servant de base à la production agricole et ayant une taille minimale. Les exploitations qui n'atteignent pas cette dernière ou qui ne peuvent être qualifiées d'entreprises pour d'autres raisons (art. 8 LDFR) ne sortent pas pour autant du champ d'application de la loi: elles sont considérées comme immeubles agricoles isolés.

Vu les résultats de la procédure de consultation, la limite concernant la taille minimale de l'entreprise agricole n'est pas relevée. Cependant, on renoncera à la notion de la «moitié des forces de travail d'une famille paysanne», pour exprimer désormais cette taille minimale – conformément à l'harmonisation terminologique sollicitée avec véhémence par de nombreux participants à la consultation – par la notion d'unité de main-d'œuvre standard (UMOS). La valeur prévue de 0,75 UMOS correspond à peu près au statu quo, des différences n'étant pas exclues dans certains cas en raison de la modification du mode de calcul. La référence à l'exploitation selon les usages du pays a pour objectif de souligner, comme pour l'estimation de la valeur de rendement (art. 10, al. 1, LDFR), qu'il s'agit là d'une approche objectivée, l'exploitation non conforme à l'usage (p. ex. cultures fruitières là où elles ne sont pas habituelles) n'étant pas déterminante.

Art. 10 Valeur de rendement

Al. 3

Les constructions et installations non agricoles sont prises en compte dans l'estimation à la valeur de rendement découlant de leur usage non agricole. Dans la pratique, on estime de la même manière les parties de surfaces qui ne sont pas utilisées à des fins agricoles (p. ex. entreprise ou activité accessoires). En outre, on se réfère généralement à la situation réelle. La disposition en vigueur exige néanmoins que l'on examine s'il est possible et permis de soustraire la partie non agricole à l'entreprise ou à l'immeuble. Cette formulation, inadéquate, rend l'estimation difficile. La modification proposée vise à corriger ce défaut.

Art. 11a, 22, 50 Caducité du droit à l'attribution et du droit de préemption

Le droit en vigueur limite les prétentions d'attribution d'entreprises et d'immeubles agricoles lorsque l'héritier dispose déjà de «moyens d'existence particulièrement bons» (art. 22). A l'instar des «bons moyens d'existence», ce critère n'est plus approprié; il est donc remplacé par un multiple d'une unité de main-d'œuvre standard. Cette même valeur-limite doit aussi figurer à l'art. 50 LDFR (caducité du droit de préemption), conformément au principe de l'équité dans l'héritage, c'est-à-dire du traitement équitable de tous les membres de la famille. Il ne serait dès lors pas justifié d'abroger les deux articles en question, comme l'ont demandé des organisations paysannes lors de la consultation. Cependant, on peut partiellement tenir compte de cette préoccupation: les entreprises atteignant la limite concernée peuvent continuer à s'agrandir grâce au droit à l'attribution et au droit de préemption portant sur certaines parcelles. Les propriétaires de grandes entreprises doivent par contre être privés comme jusqu'ici du droit d'attribution et du droit de préemption portant sur une entreprise agricole. Pour des raisons de systématique, l'art. 22 est abrogé, son contenu reformulé devenant l'art. 11a, qui ne règle plus que la suppression du droit à l'attribution d'une entreprise agricole.

Art. 16 Partage de l'entreprise

La disposition prévoyant la possibilité de partager en deux une entreprise agricole à condition que chacune des parties offre de bons moyens d'existence à une famille paysanne n'a quasiment jamais eu de signification pratique. Comme nous l'avons expliqué plus haut, l'appréciation selon le critère des «bons moyens d'existence» est impraticable. Cette disposition peut donc être abrogée. L'idée de l'équité dans l'héritage est préservée à l'art. 22 LDFR, qui est partiellement modifié.

Art. 26 Concours avec un droit successoral à l'attribution

Al. 1, let. c

L'abrogation de cette disposition a été demandée lors de la procédure de consultation. Comme l'explique le commentaire de la LDFR⁹, cette norme se révèle inutile pour les frères et sœurs et leurs enfants qui ne sont pas héritiers (l'art. 27, al. 1, LDFR renvoie, pour l'exercice du droit d'emption, au droit de préemption et, selon

⁹ Benno Studer, in: *Das bäuerliche Bodenrecht*, Brougg 1995, point 8 et suiv. ad art. 26 LDFR.

l'art. 42, al. 1, ch. 2, LDFR, le droit de préemption ne peut être invoqué que lorsque l'aliénateur a acquis l'entreprise depuis moins de 25 ans). En ce qui concerne les descendants qui ne sont pas héritiers (art. 25, al. 1, let. a, LDFR), le délai de 25 ans rend l'objectif de ce droit d'emption largement illusoire. Ce délai a ainsi été qualifié par la doctrine d'anomalie législative. Il convient donc d'abroger la disposition en question.

Art. 29 Aliénation

Al. 1, let. d

Les cohéritiers ont le droit de participer au gain non seulement en cas d'aliénation d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles, mais aussi lors du passage d'un usage agricole à un usage non agricole (art. 29, al. 1, let. d). Si l'ancien exploitant reste dans l'appartement du chef d'exploitation, ceci pourrait être considéré comme usage non agricole (cf. p. ex. l'art. 24a LAT), ce qui n'est pas conforme à l'idée du droit au gain. Notamment lorsque le chef d'exploitation a exploité l'entreprise durant plus de dix ans, il n'est pas souhaitable que la cessation d'exploitation soit rendue plus difficile par les prétentions des cohéritiers. C'est pourquoi on complète la disposition considérée de la LDFR en excluant le droit au gain dans le cas précité.

Les cohéritiers conservent toutefois ce droit lors de l'aliénation de l'entreprise ou d'une part de celle-ci, ou lors du classement dans une zone à bâtir (art. 29, al. 1, let. c); cela vaut alors même lorsque l'ancien exploitant garde son appartement dans l'exploitation.

Art. 37 Valeur d'imputation

Al. 1

Lorsque les rapports contractuels de propriété commune ou de copropriété sur une entreprise agricole prennent fin, chacun des propriétaires communs peut demander que l'entreprise lui soit attribuée à la valeur de rendement s'il entend l'exploiter lui-même. Comme pour le droit de préemption, le prix de l'entreprise peut toutefois être majoré raisonnablement si des circonstances spéciales le justifient. Sont notamment considérés comme telles un prix d'achat élevé de l'entreprise ou des investissements importants effectués dans les dix dernières années (art. 52 LDFR). Il est possible de conclure des conventions dérogeant à ces règles relatives à la valeur d'imputation ou à la suppression du droit à l'attribution, pour autant qu'elles revêtent la forme authentique. Cette réglementation ne doit pas être modifiée quant au fond; étant donné que dans le cas des entreprises agricoles les rapports de propriété collective existent généralement entre parents, aucune adaptation ne s'impose du point de vue de la politique structurelle (let. a).

Le droit à l'attribution existe toutefois aussi en cas de dissolution de la propriété collective d'un immeuble. La reprise s'effectue ici au double de la valeur de rendement, qui peut également – mais ne doit pas – être majorée raisonnablement, si des circonstances spéciales le justifient. Cette réglementation n'est pas satisfaisante, en particulier lorsque deux ou exploitants (ou plus) formant une communauté reconnue en vertu du droit fédéral (communauté d'exploitation, communauté d'élevage, art. 10 et 11 OTerm¹⁰) ont construit en commun un bâtiment (p. ex. une étable) et que cette communauté est ensuite dissoute. Sauf dispositions contraires prévues dans un

¹⁰ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole; RS 910.91.

contrat passé en la forme authentique, il est alors possible, dans certaines circonstances, que les membres sortants ne soient pas indemnisés pour leurs investissements, notamment si ceux-ci remontent à plus de dix ans. Or, des investissements de ce genre sont en règle générale effectués pour plus de dix ans. Une modification de la disposition s'impose en outre parce que la propriété collective d'un immeuble isolé est souvent constituée par des personnes sans lien de parenté. La modification consiste à stipuler que la valeur d'imputation pour les bâtiments et les installations équivaut aux coûts de construction, déduction faite des amortissements, mais au moins au double de la valeur de rendement. Quant à la valeur des terres, elle correspond toujours au double de la valeur de rendement (let. b).

La possibilité de se mettre d'accord sur une autre valeur d'imputation par une convention revêtant la forme authentique (art. 39 LDFR) est maintenue aussi pour les cas visés à la let. b.

Art. 47 Objet

Al. 2, phrase introductive

Lorsque le propriétaire vend un immeuble agricole qu'il a cédé en location, l'objet du contrat de vente ne doit pas forcément être identique à celui de l'affermage. Il se peut que le propriétaire loue, par exemple, un bien-fonds (parcelle) entier à deux ou plusieurs fermiers ou qu'il en garde une partie pour son propre usage. Dans la littérature, la question de savoir si, dans ce cas, le fermier peut faire valoir son droit de préemption est controversée. Le Tribunal fédéral n'a, à ce jour, pas eu à la trancher. Il est donc justifié qu'elle soit traitée par le législateur. La proposition consiste à préciser, dans la loi, que le fermier a un droit de préemption sur l'objet affermé. Cette phrase établit le droit de préemption du fermier, même lorsque l'objet affermé et celui de l'achat ne coïncident pas. L'exercice du droit de préemption sur une partie de parcelle présuppose que la parcelle soit préalablement subdivisée selon les surfaces d'utilisation. Il en va de même lorsqu'un immeuble est subdivisé en deux parties, dont l'une est assujettie à la LDFR et l'autre pas (art. 2, al. 2, let. c et d, en relation avec l'art. 60, al. 1, let. a). Ce mécanisme de subdivision n'est dès lors pas nouveau. Il est cependant interdit de diviser un bien-fonds lorsque cette division pourrait violer l'interdiction de morcellement stipulée à l'art. 58, al. 2, ou celle prévue à l'art. 102 LAgr. Lors de la procédure de consultation, cette proposition a été approuvée par une grande majorité des cantons et des organisations paysannes.

Art. 48 Renonciation au droit de préemption

Selon le droit en vigueur, le fermier ne peut pas renoncer à son droit de préemption légal avant la survenance du cas de préemption. Cette réglementation a été qualifiée à plusieurs reprises de trop rigide (cf. en dernier lieu la motion Hans Hess du 6.12.2001 [01.3713]). Un assouplissement de cette disposition est donc indiqué. Cependant, il n'est pas envisageable d'autoriser purement et simplement le fermier à renoncer d'avance par écrit à son droit de préemption. Le droit de préemption du fermier serait ainsi lettre morte. Le fermier ne doit pouvoir y renoncer d'avance que pour un acte juridique donné, en connaissance de sa teneur essentielle et dans la forme authentique. C'est seulement en connaissance de cause que le fermier peut décider s'il veut exercer son droit ou y renoncer, en cas de conclusion d'un contrat de vente. C'est la raison pour laquelle il convient en outre de restreindre de deux manières l'effectivité de la déclaration de renonciation. Celle-ci sera sans effet, pre-

mièrement, si le contenu du contrat de vente entre le propriétaire et un acheteur ne correspond pas aux indications données dans la déclaration de renonciation ou, deuxièmement, si le contrat de vente est conclu après l'échéance d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle la déclaration de renonciation a été signée. Une telle limitation dans le temps s'impose, car les conditions du marché immobilier peuvent entre-temps avoir subi des changements qui ne sont pas sans importance pour le fermier concernant sa décision de renoncer à son droit ou de l'exercer.

Art. 60 Autorisations exceptionnelles

Al. 1, let. b

La disposition de l'art. 60, al. 1, let. b, peut être abrogée pour deux raisons: d'une part, la modification du 26 juin 1998 permet de dissoudre une grosse entreprise agricole par le biais du partage matériel à condition d'obtenir l'approbation des personnes titulaires d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution ainsi que celle du conjoint (art. 60, al. 2); d'autre part, il est renoncé à la notion de «bons moyens d'existence».

Al. 1, let. f

La formulation de la let. f est adaptée à celle de l'art. 106, al. 2, let. c, LAgr.

Al. 1, let. i (nouvelle)

Contrairement aux exceptions relatives au principe de l'exploitation à titre personnel (art. 64 LDFR), la liste des exceptions à l'interdiction de morcellement et de partage matériel est exhaustive, exhaustivité qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause. Un nouvel assouplissement est cependant indiqué sur un point. Le droit en vigueur n'admet pas de dérogation pour la construction d'un bâtiment devant appartenir collectivement à plusieurs chefs d'exploitation (p. ex. communauté d'élevage). La nouvelle let. i a pour objectif d'y remédier. La limitation de l'assouplissement à ce cas précis permet de tenir compte de l'opposition exprimée lors de la consultation contre une formulation plus générale, et donc moins précise, de cette dérogation.

Art. 73 et 75 Charge maximale et exceptions

Les modifications aux art. 73 et 75 sont pour l'essentiel rédactionnelles. A l'art. 73, al. 1, on entérine une pratique incontestée: le supplément de 35% est ajouté à la valeur de rendement agricole uniquement, et non à celle découlant de l'usage non agricole (art. 10, al. 3, LDFR). Grâce à la modification de l'art. 73, al. 3 (2^e phrase), il sera plus simple de déterminer si la charge maximale est atteinte.

Art. 87 Estimation de la valeur de rendement

Al. 1^{bis} (nouveau)

Selon les art. 15 et 51 LDFR, l'inventaire peut être repris avec l'entreprise agricole à la valeur qu'il représente pour l'exploitation. Outre le bétail, les machines, les appareils et les provisions, l'inventaire comprend le contingent laitier (cf. infra, «Renonciation à d'autres modifications»). Par valeur pour l'exploitation, on entend dans la pratique la valeur de rendement. Il est donc utile, en cas de cession de l'entreprise, d'estimer aussi la valeur de l'inventaire. L'art. 87 LDFR est ainsi complété par la disposition selon laquelle toute personne autorisée à exiger l'estimation de la valeur

de rendement peut demander que l'inventaire soit estimé à la valeur qu'il représente pour l'exploitation.

Al. 4

Afin que l'office du registre foncier et l'officier public puissent calculer la charge maximale (art. 73 LDFR), l'autorité chargée de l'appréciation doit indiquer séparément les valeurs concernant les parties non agricoles et la valeur que l'inventaire représente pour l'exploitation.

Art. 90 et 91 Compétence des cantons et de la Confédération

L'obligation des cantons de faire approuver par la Confédération leurs dispositions d'exécution de la LDFR (art. 91, al. 2) est remplacée par un avis obligatoire. Cette solution est déjà appliquée aux dispositions d'exécution de la LAgr (art. 178). Il convient donc d'insérer un nouvel al. 2 à l'art. 90 et d'abroger l'al. 2 de l'art. 91.

Contrairement à l'avis de certains participants à la consultation, qui aimeraient maintenir la réglementation en vigueur, l'approbation par la Confédération ne suffit pas à garantir la coordination.

Art. 95a (nouveau) Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

En raison de la redéfinition de la taille (minimale) d'une entreprise agricole (art. 7 LDFR), certaines de ces entreprises pourraient dorénavant être considérées non plus comme des entreprises agricoles, mais comme des immeubles, dans certains cas limites. Or, la LDFR prévoit, dans ces deux cas (entreprises et immeubles), des conditions différentes pour l'exercice du droit à l'attribution et du droit de préemption ; de plus, l'interdiction de partage matériel ne concerne que les entreprises. Il est donc indispensable de définir l'état de fait pertinent et la date à partir de laquelle la nouvelle définition de la taille (minimale) de l'entreprise agricole est applicable. Les questions qui se posent sont comparables, sans être identiques, à celles apparues lors de la mise en vigueur de la LDFR. Par conséquent, il est justifié de déclarer applicables à la présente modification de la LDFR les dispositions transitoires édictées au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Renonciation à d'autres modifications

(1) Contingent laitier considéré comme bien meuble

Etant donné que l'attribution des contingents laitiers n'est désormais plus liée au sol, pas plus que leur transfert (art. 32, al. 2, LAgr; art. 3 et suiv. de l'ordonnance sur le contingentement laitier¹¹), il a été demandé à plusieurs reprises d'inscrire dans la loi le droit de reprendre le contingent laitier lors du partage d'une entreprise agricole en cas d'héritage ou lors de l'exercice du droit de préemption par les parents. Conformément à l'art. 613a CC et aux art. 15 et 17 LDFR, les biens meubles (bétail, matériel, provisions, etc.) peuvent être repris, seuls ou avec l'entreprise agricole, à la valeur qu'ils représentent pour l'exploitation, lors d'un partage successoral. Une réglementation similaire est applicable à l'exercice du droit de préemption légal portant sur un immeuble agricole (art. 51 LDFR). Du point de vue fiscal, le contingent laitier est considéré comme un bien meuble servant à l'exploitation, et rien ne s'oppose à ce qu'il soit considéré comme tel au plan du droit privé. Le législateur a

¹¹ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur le contingentement laitier; RS 916.350.1.

Al. 2

Depuis le 1^{er} janvier 1996, la majorité est fixée à l'âge de 18 ans (art. 14 CC). La disposition spéciale de l'art. 5, al. 2, LBFA est donc caduque.

Art. 21a (nouveau) Obligation d'exploiter

Selon le droit en vigueur, l'art. 283, al. 1, CO concernant l'obligation du fermier d'exploiter s'applique aussi au bail à ferme agricole (art. 276a, al. 2, CO, art. 1, al. 4, LBFA). Le fermier est donc tenu d'exploiter avec soin la chose affermée et en particulier de maintenir la capacité de rendement à long terme. Par cette dernière, on entend surtout, mais pas exclusivement, la préservation à long terme de la fertilité du sol. Quant à l'exploitation soigneuse, elle comprend, par exemple, la lutte contre les mauvaises herbes au moyen de méthodes appropriées et le choix d'un système de pacage ménageant les terres en pente, permettant d'éviter les traces de piétinement¹². Comme les contingents laitiers ne sont désormais plus liés à la surface (et qu'ils sont traités comme des biens meubles dans les droits privé et fiscal), leur maintien sur les objets de l'affermage n'est plus soumis à l'obligation d'exploiter. Cela n'exclut cependant pas forcément la conclusion, à titre accessoire, de conventions expresses sur le maintien du contingent laitier. En principe, le fermier est tenu d'exploiter personnellement l'objet du bail. Or, un agriculteur est aujourd'hui aussi un-entrepreneur et il ne saurait dès lors assumer tous les travaux personnellement. Selon les circonstances, il doit avoir la possibilité de les confier sous sa propre responsabilité à d'autres personnes telles que, notamment, les membres de sa famille, ses employés, mais aussi les membres d'une communauté d'exploitation à laquelle le fermier est affilié. De même, il peut faire appel à des tiers tels que des entrepreneurs de travaux agricoles, pour des tâches ponctuelles. La possibilité de transmettre le droit d'exploitation à des tiers étant limitée à des tâches ponctuelles, il est tenu compte des réserves concernant l'assouplissement trop poussé d'une obligation qui avait initialement un caractère personnel. De telles objections ont notamment été émises en Suisse romande lors de la consultation. Par ailleurs, l'exploitation peut être confiée à un membre d'une «communauté d'assolement», dont le fermier fait partie et qui a pour objectif un «échange» limité dans le temps de parcelles (affermées) pour maintenir la fertilité du sol. La responsabilité pour ce qui concerne l'exploitation soigneuse est donc réglée de façon similaire à la responsabilité de l'employeur (art. 55 CO) ou à celle du mandataire qui charge un tiers de l'exécution d'une tâche qui lui a été confiée (art. 399 CO). Si en dépit d'une protestation écrite (la forme écrite est dans ce cas une condition de validité), le fermier ne respecte pas son devoir d'une exploitation soigneuse, le bailleur peut résilier son contrat avant terme (art. 22b).

Vu les éléments qui précèdent, il apparaît opportun d'intégrer dans la LBFA toute la réglementation relative à l'obligation d'exploitation (art. 21a). De nombreux cantons et organisations paysannes ont qualifié de judicieuses ces modifications lors de la procédure de consultation.

¹² Cf. Studer B., Hofer E., *Le droit du bail à ferme agricole*, Brougg 1987, p. 55 et suiv.

Art. 22a Rénovation et modification par le fermier

Al. 1

L'al. 1 prescrit que les rénovations et modifications de l'objet affermé allant au-delà de l'entretien ordinaire (art. 22, al. 3, LBFA) ou les changements essentiels apportés au mode d'exploitation et dont les effets s'étendraient au-delà de la durée de bail (art. 21a, al. 1, LBFA) nécessitent l'assentiment du bailleur. La disposition en vigueur est toutefois rédigée de façon malheureuse; l'occasion est ainsi saisie pour proposer une nouvelle formulation qui n'entraîne toutefois pas de modification sur le fond.

Al. 2

Lorsque le fermier a donné son consentement à une telle rénovation ou modification, il ne peut exiger la remise en l'état antérieur que si cela a été convenu par écrit. Cette règle découle de l'art. 289a, al. 2, CO et s'applique aussi au bail à ferme agricole. Il n'est pas très convivial de devoir rechercher dans deux textes de loi différents deux dispositions ayant un lien étroit entre elles. La reprise de cette disposition dans la LBFA est donc justifiée. Le bailleur doit donner par écrit son assentiment à une modification ou rénovation selon l'al. 1, la forme écrite étant, comme pour le bail à ferme non agricole, une condition de validité.

Art. 22b (nouveau) Manquement du fermier à ses obligations

La résiliation avant terme du contrat de bail pour violation par le fermier de son obligation d'exploitation (art. 21a) et d'entretien (art. 22), ainsi que pour refus d'une remise en l'état antérieur, devrait également être réglée dans la LBFA. La résiliation sans délai prévue dans le CO (art. 285, al. 1 et 289a, al. 3, CO) est toutefois étrangère à la réalité de l'agriculture et inadaptée dans ce contexte; c'est du reste probablement par erreur qu'elle a été déclarée applicable au bail à ferme agricole lors de la révision du 15 décembre 1989 du droit de bail et de bail à ferme (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1990). D'où la nécessité de régler ce point dans la LBFA. Comme pour l'art. 17 LBFA (résiliation du fait de circonstances graves), la dissolution ne doit être possible qu'avec un délai de six mois avant le terme de printemps ou d'automne suivant. Dans ce cas de figure également, seule une résiliation du bail par écrit est exécutoire (cf. art. 16 à 21 LBFA).

Art. 31 Motifs d'autorisation

Al. 2, let. a et b

L'expression actuelle des «bons moyens d'existence» est remplacée, à la let. b, par un multiple d'une «unité de main-d'œuvre standard». La let. a peut être abrogée: comme nous l'avons mentionné plus haut, les «bons moyens» ne sont plus un critère pertinent et praticable; en outre, sur le plan de la politique structurelle, il n'est fondamentalement pas souhaitable de rapetisser une entreprise en affermant certaines parcelles. Les cas particuliers sont pris en considération dans les dispositions des let. e, f, et g du même alinéa.

Al. 2^{bis}, let. a

A l'al 2^{bis}, on peut biffer la let. a, laissée là par erreur lors de la dernière révision du 26 juin 1998.

Al. 3

Cette disposition est caduque, car la notion de «bons moyens d'existence» est remplacée par un multiple d'une «unité de main-d'œuvre standard» dans le cadre de la présente révision partielle.

Art. 33 Opposition

Aujourd'hui déjà, une opposition contre l'affermage complémentaire d'un immeuble ne peut être formée que si celui-ci est très éloigné du centre de l'entreprise (art. 33, al. 2, LBFA). La disposition trouve son pendant à l'art. 63 LDFR, selon lequel l'autorisation peut être refusée lorsque «l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité». Le libellé des deux dispositions n'est toutefois pas identique, la formulation de la LBFA admettant une distance un peu plus grande, ce qui n'a guère de sens, notamment en ce qui concerne notamment l'exercice du droit de préemption du fermier. L'affermage complémentaire d'un immeuble éloigné par un propriétaire-exploitant reste autorisé, mais ce dernier ne recevrait pas d'autorisation d'acquisition s'il exerçait son droit de préemption, ce qui n'est pas justifié. La disposition de la LBFA doit par conséquent être adaptée à celle de la LDFR.

Il convient en même temps de fixer un délai absolu pour les oppositions formées par les autorités, un tel délai faisant défaut aujourd'hui. En effet, une autorité peut à l'heure actuelle s'opposer à un affermage complémentaire d'un immeuble éloigné même après dix ans, si elle l'apprend à ce moment-là. Les mesures prises sur le tard par les autorités pour quelque raison que ce soit ne manquent pas de susciter l'incompréhension, sont discutables en ce qui concerne la sécurité du droit et peuvent avoir des retombées économiques indésirables. C'est pourquoi le droit d'opposition des autorités sera limité à deux ans à compter du début de l'affermage, délai également prévu pour les oppositions aux fermages d'immeubles (art. 43, al. 2).

Ces deux modifications, ainsi que celle qui a été effectuée plus tôt, nécessitent donc une reformulation de l'article.

Art. 35a (nouveau) Réglementations contractuelles

Al. 1

L'introduction d'une disposition relative aux frais accessoires (al. 2 [nouveau]) offre l'occasion d'améliorer la systématique en intégrant dans le chapitre consacré au fermage les dispositions relatives au versement du fermage, inscrites actuellement à l'art. 4 qui définit le bail à ferme agricole.

Al. 2

Aux termes de l'art. 257a, al. 2, CO, également applicable au bail à ferme (art. 281, al. 2, CO), les frais accessoires ne sont à la charge du locataire ou du fermier, en sus de la location ou du fermage, que s'il en a été explicitement convenu ainsi entre les deux parties. Cette disposition édictée en premier lieu pour les baux d'habitations et de locaux commerciaux ne se prête pas à une application telle quelle au bail à ferme agricole. D'une part, la LBFA contient des dispositions sur le calcul du fermage, qui est basé sur la valeur de rendement. D'autre part, le fermier est tenu de veiller à l'entretien ordinaire de la chose affermée et de procéder aux menues réparations

(art. 22, al. 3, LBFA), sauf s'il en est convenu autrement. Il est donc approprié, pour les baux à ferme agricoles, que le fermier prenne en charge les frais accessoires. Ceux-ci peuvent notamment comprendre la redevance hydraulique, directement facturée au bailleur par la centrale. C'est pourquoi il convient d'inscrire dans la LBFA une disposition prévoyant que les frais accessoires sont à la charge du fermier sauf si les parties en ont convenu autrement.

Art. 36 Restrictions de droit public

L'introduction de l'art. 35a dans la section 1 du chap. 4 implique l'attribution d'un titre à l'art. 36.

Art. 43 Opposition contre le fermage d'un immeuble

Al. 2

La possibilité pour l'autorité de former opposition doit être limitée, nous l'avons dit, à deux ans à compter du début du bail ou de l'adaptation du fermage. Le droit en vigueur ne contient qu'un délai de trois mois à compter du jour où l'autorité a eu connaissance des faits. Un délai absolu s'impose pour des motifs de sécurité du droit. La même idée est à la base du délai absolu prévu pour l'exercice d'un droit de préemption légal sur un immeuble, délai qui est également de deux ans (art. 681a, al. 2, CC). Le droit de l'autorité de s'opposer à l'affermage complémentaire d'immeubles est lui aussi limité par un délai absolu (art. 33).

Art. 58 Dispositions cantonales d'exécution

Al. 1

L'approbation des dispositions d'exécution cantonales par la Confédération n'est plus exigée. Par analogie avec la LAgr, elle est remplacée par la communication obligatoire. La même solution est proposée pour les dispositions d'exécution de la LDFR (cf. modification des art. 90 et 91).

Art. 60a (nouveau) Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Al. 1

Un bail à ferme agricole est un contrat de longue durée, c'est-à-dire que les parties sont liées par des rapports durables conformes au but du contrat. Tel n'est pas le cas des contrats d'aliénation qui deviennent caducs au moment de la cession de l'objet et de la remise d'une contrepartie, soit au terme d'une action réciproque unique. La nouvelle précision dans la loi de ce qu'il faut entendre par bail d'une entreprise agricole (art. 1, al. 1, let. b) ne doit en aucun cas influencer sur les contrats en cours. Il est donc nécessaire d'adopter une disposition transitoire dans laquelle il est prévu qu'un contrat portant sur le bail à ferme d'une entreprise agricole garde sa validité en tant que tel pendant la durée de bail légale minimale ou une durée contractuelle plus longue, même lorsque l'entreprise ne satisfait plus aux exigences relatives à la taille fixées dans le nouveau droit.

Al. 2

Dans l'intérêt du fermier, il convient de prévoir que l'intention du bailleur d'affermier l'exploitation par parcelles après le terme du contrat de bail ne puisse aller à l'encontre d'une prolongation du bail.

2.3 **Commentaire des modifications du code civil (droits réels immobiliers)**

Art. 678 Plantations

Al. 2 et 3 (nouveau)

Selon le droit en vigueur (art. 678, al. 2, CC), la constitution d'un droit de superficie sur des plantes ou des forêts n'est pas (plus) autorisée. Il est ainsi exclu que des plantes puissent avoir un propriétaire différent du propriétaire du sol. Cette règle ne s'applique pas aux plantes mobiles (plantes en pots, plantes de pépinières; art. 678, al. 1). Les contrats de bail à ferme agricole pour les cultures pérennes (comme les vignes ou les cultures fruitières) sont souvent conclus pour de longues durées. La plantation est fréquemment mise en place par le fermier, à ses frais, ce qui est pris en compte dans le calcul du fermage (art. 9 de l'ordonnance sur les fermages¹³). Selon la disposition précitée du CC, le fermier ne sera jamais propriétaire d'une culture fruitière ou de vignes. Cette lacune doit être comblée en permettant la constitution d'un droit de superficie sur des plantes isolées ou des plantations (mais non sur des forêts). C'est redonner vie à une ancienne institution qui existait dans de nombreux cantons avant l'entrée en vigueur du CC. Pour parer à ses désavantages, des durées légales minimale et maximale sont fixées pour de telles servitudes, qu'il s'agisse de simples servitudes ou de droits distincts et permanents. La durée maximale est celle qui est fixée pour l'usufruit et pour un droit de superficie distinct et permanent (cf. art. 749 et 779I). Lors de l'entrée en vigueur du CC, ces désavantages ont conduit à l'interdiction de constituer de nouvelles servitudes de ce type, les servitudes existant déjà pouvant être maintenues (art. 45, al. 1, titre final CC). Cependant, ces servitudes doivent pouvoir être résiliées avant terme si le bail y ayant donné lieu est dissous pour quelque raison que ce soit (art. 678, al. 3).

Art. 745 De l'usufruit

Al. 3 (nouveau)

Selon l'art. 745, l'usufruit confère à l'usufruitier, sauf disposition contraire, un droit de jouissance complet sur la chose. L'usufruit peut être établi sur des meubles, des immeubles, des droits ou un patrimoine.

Il y a quelques années, le Tribunal fédéral a jugé qu'il ne pouvait être constitué d'usufruit sur une partie de bâtiment (ATF 116 II 281 et suiv.). Le système des droits réels immobiliers n'exige toutefois pas une telle limitation. Les servitudes grèvent toujours l'immeuble dans son ensemble, alors que leur exercice peut être limité à une partie seulement. De telles servitudes sont très courantes, par exemple, les droits de passage. La modification (introduction d'un nouvel al. 3 à l'art.

¹³ Ordonnance du 11 février 1987 sur les fermages; RS 221.213.221.

745 CC) doit permettre de limiter l'exercice de l'usufruit à une partie d'un bâtiment ou à une partie de surface déterminée. Le propriétaire et l'usufruitier doivent régler par contrat les conséquences qui en découlent pour ce qui est des charges (entretien, intérêts hypothécaires, impôts, assurances). Selon la doctrine dominante, les dispositions relatives aux servitudes foncières s'appliquent aussi aux servitudes personnelles, notamment l'art. 741 CC concernant la répartition de la charge d'entretien, qui s'applique par analogie.

Cette disposition permet de répondre aux attentes exprimées lors de la consultation par des participants jugeant trop rigide l'interdiction de partage matériel lors de la cession d'une entreprise agricole à un successeur. Il n'est pas rare que le propriétaire souhaite garder un logement en propriété pour le remettre seulement plus tard à son successeur. La motion Freund (01.3132) va dans cette direction. On pourrait envisager une exception à l'interdiction de partage matériel, mais il s'ensuivrait une pléthore de réglementations et, partant, de prescriptions techniques détaillées. Cette solution n'est donc pas indiquée, ni du point de vue de la politique agricole, ni sous l'angle du caractère même du CC (qui devrait également être modifié). L'objectif peut être atteint beaucoup plus simplement par la constitution d'un usufruit. Dans le partage successoral, l'art. 11, al. 3, LDFR permet déjà au conjoint survivant d'obtenir l'usufruit d'un appartement, si l'entreprise agricole est attribuée à un autre héritier.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1 de la Confédération, des cantons et des communes

Le projet n'a pas de conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération, des cantons ou des communes.

3.2 Conséquences économiques

Les modifications proposées permettent d'assouplir les restrictions à la propriété et donc d'élargir la liberté contractuelle, ainsi que de mieux harmoniser les différentes dispositions du droit agraire. Cela permet de simplifier l'exécution des dispositions légales, de procéder à de nouvelles améliorations structurelles et de faciliter dans une mesure limitée l'évolution structurelle, sans pour autant la promouvoir.

4 Programme de la législature

Les présentes propositions ne sont pas mentionnées dans le programme de la législature 1999–2003¹⁴ mais elles sont étroitement liées à l'évolution future de la politique agricole (objectif 5).

¹⁴ Rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003 (00.016); FF 2000 2168.

5

Rapport avec le droit international

Le projet n'a pas de rapport avec les dispositions de l'OMC.

Aucune disposition actuelle ou prévue de l'UE ne concerne expressément le droit foncier rural, lequel reste de la compétence des pays membres.

6

Constitutionnalité

Les présentes modifications législatives reposent d'une part sur l'article agricole de la Constitution (art. 104), dont l'al. 3, let. f habilite expressément la Confédération à légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale. Les modifications se fondent aussi sur l'art. 122 Cst., dans la mesure où elles ont des conséquences sur le plan du droit privé.

Table des matières de la partie III

Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)

Partie III: Modifications du droit foncier rural (LDFR) et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA); adaptation des dispositions sur les droits réels immobiliers dans le code civil suisse (CC)

Condensé	4611
1 Partie générale	4611
1.1 Contexte	4611
1.2 Consultation	4612
1.3 Grandes lignes des modifications proposées	4612
2 Partie spéciale	4613
2.1 Commentaire des modifications concernant le droit foncier rural	4613
2.2 Commentaire des modifications du droit du bail à ferme agricole	4620
2.3 Commentaire des modifications du code civil (droits réels immobiliers)	4625
3 Conséquences pour les finances et le personnel	4626
3.1 de la Confédération, des cantons et des communes	4626
3.2 Conséquences économiques	232
4 Programme de la législation	4626
5 Rapport avec le droit international	4627
6 Constitutionnalité	4627
Table des matières de la partie III	4628
Modification de la loi fédérale sur le droit foncier rural (<i>projet</i>)	4629
Modification de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (<i>projet</i>)	4633
Modification du code civil (<i>projet</i>)	4637

Partie III: Modifications du droit foncier rural (LDFR) et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA); adaptation des dispositions sur les droits réels immobiliers dans le code civil suisse (CC)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.07.2002
Date	
Data	
Seite	4611-4628
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 482

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.