



CH-3003 Berne, OFAG, wil

Aux services cantonaux chargés
des améliorations structurelles

Référence: 2010-08-13/4

Votre référence:

Notre référence: wil

Personne en charge du dossier: Markus Wildisen

Berne, le 6 septembre 2010

Circulaire 4/2010: Regroupement de terres affermées

Mesdames, Messieurs,

L'agriculture reste confrontée à de multiples défis. Compte tenu de la libéralisation et de l'ouverture des marchés en cours, elle a besoin d'un renforcement de sa compétitivité. Un élément essentiel est la baisse des coûts de production. La réorganisation et le regroupement de parcelles dans le cadre d'un remaniement parcellaire classique (amélioration intégrale) permettent de baisser les coûts de manière durable. Dans de nombreuses régions du pays, les améliorations intégrales ont déjà été achevées il y a quelques décennies. En parallèle, l'évolution structurelle se poursuit dans l'agriculture, ce qui conduit à un nouveau potentiel d'amélioration du regroupement des terres en raison de la moyenne élevée de terres affermées. En même temps, la nécessité et le rythme des ajustements structurels sont en augmentation.

C'est pourquoi on souhaite toujours plus créer des structures d'exploitation optimales à des intervalles plus courts et au moyen de procédés meilleur marché. On recherche donc de nouveaux instruments et méthodes pour l'amélioration de la structure d'exploitation. Diverses formes de remembrement de terres exploitées (changement d'affectation volontaire, remaniement parcellaire virtuel) et en particulier le regroupement de terres affermées sont intéressants dans ce contexte. Les travaux de diplôme de la Haute Ecole suisse d'agronomie (HESA) et de l'EPF Zurich ont montré que le remembrement de terres exploitées (notamment l'exploitation de parchets) présente un grand potentiel de baisse des coûts de production.

Réflexions et discussions sur le regroupement de terres affermées

Les regroupements de terres affermées ne touchent pas la propriété foncière mais les surfaces affermées dans un certain périmètre, qui sont attribuées de manière optimale aux agriculteurs gérant leur

exploitation à titre personnel, afin de créer des unités d'exploitation regroupées avec, le cas échéant, les surfaces des exploitants détenues en propre. Une organisation adéquate gérant les terres affermées (p. ex. coopérative d'affermage) coordonne les échanges de ces terrains. A l'échelon de la Confédération, l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1) donne la possibilité de promouvoir les regroupements de terres affermées et d'autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation sous le titre « Améliorations foncières »¹. Jusqu'à présent, de telles formes d'amélioration n'étaient cependant soutenues que de manière isolée. Une coopérative d'affermage constituée sur une base volontaire existe par exemple dans la commune zurichoise de Dällikon. Une description d'un système d'organisation des terres affermées se trouve en *annexe*. Dans le cadre du développement de la politique agricole (PA 14/17), l'OFAG vérifie si des adaptations de la législation sur le bail à ferme sont nécessaires en vue de la promotion des regroupements de terres affermées (p. ex. l'article 20 de la LBFA).

La commission Améliorations foncières de suisse melio s'occupe depuis un certain temps de questions touchant au regroupement de terres affermées. En décembre 2004, la commission a démarré une enquête auprès des cantons. Il en est ressorti de manière générale que les cantons s'occupaient de la thématique des remembrements de terres exploitées et des regroupements de terres affermées, mais qu'ils ne lui accordaient pas une très grande urgence. A l'exception des remaniements parcellaires (RP) classiques, les milieux concernés n'ont fait que peu d'expériences concrètes avec des remembrements de terres exploitées. En considération des résultats de l'enquête, la commission Améliorations foncières est arrivée à la conclusion qu'il n'était pas indiqué d'approfondir la problématique sur le plan théorique, au moyen d'une étude, par exemple, mais qu'il était préférable d'étudier un cas d'espèce dans le cadre d'un projet pilote. On devrait ainsi notamment déterminer si les conditions-cadre actuelles permettent de réaliser un remembrement des terres exploitées sans modifier les rapports de propriété (en dehors d'un RP classique), quelles conditions doivent être remplies et où il faudrait, le cas échéant, procéder à des adaptations aux niveaux de la législation, de la planification ou des finances².

Dans le cadre des projets pilotes soutenus par le réseau fédéral « Espace rural » (ARE, OFEV, seco, OFAG), un projet intitulé « remembrement volontaire de terres exploitées », qui est traité par la communauté de travail Ackermann+Wernli, emac et agrofutura, est actuellement en cours dans la commune de Zuzgen AG. Les aspects organisationnels, juridiques et financiers d'un remembrement volontaire de terres exploitées doivent être mis en évidence à l'aide de ce cas pratique. Nous vous informerons des résultats dès qu'ils seront disponibles.

Les regroupements de terres affermées et les autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation ne s'avèrent en fin de compte véritablement utiles et productifs que si la majorité ou, au mieux, toutes les parcelles d'exploitation dans un certain périmètre peuvent être intégrées dans la

¹ Art. 14 Améliorations foncières

¹ Des contributions sont allouées pour:

a. les remaniements parcellaires, les regroupements de terres affermées et d'autres mesures visant à améliorer la structure de l'exploitation;

Art. 15 Frais liés aux améliorations foncières donnant droit aux contributions

¹ Pour les améliorations foncières visées à l'art. 14, al. 1 et 2, les frais suivants donnent droit à une contribution:

g. une indemnité unique de 800 francs au plus par hectare versée aux bailleurs pour le droit de transmission des terrains d'affermage par une organisation gérant les terres affermées, pour autant que ceux-ci soient mis à disposition pour 18 ans.

² Rapport d'évaluation sur l'enquête :

http://www.suisse melio.ch/files/publikationen/de/Auswertung_Bewirtschaftungsarrondierung.pdf

procédure. Dans ce cas, le point de vue de l'exploitation optimale (propriétaire exploitant à titre personnel et fermier) est au premier plan. Il faut également intégrer dans l'évaluation le point de vue du bailleur (propriétaire n'exploitant pas à titre personnel).

C'est pourquoi dans les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, la question s'est régulièrement posée de savoir si la création d'une organisation pour le regroupement de terres affermées peut également être soumise à la procédure décrite à l'art. 703 CC. Les commentaires ci-après vous informent sur l'évaluation juridique qui a été effectuée dans une première étape par la juriste de notre unité de direction.

Evaluation juridique de l'applicabilité de l'article 703 CC

1. Base légale CC

Art. 703 Améliorations du sol

¹ Lorsque des améliorations du sol (corrections de cours d'eau, dessèchements, irrigations, reboisements, chemins, réunions parcellaires, etc.) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. Les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer. L'adhésion sera mentionnée au registre foncier.

² Les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées.

³ La législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le présent code soumet l'exécution de ces travaux et appliquer par analogie les mêmes règles aux terrains à bâtir et aux territoires en mouvement permanent.

2. Base légale LAgr et OAS

Art. 94, al. 1, let. b LAgr

¹ Par améliorations foncières, on entend:

- b. la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage

Art. 14, al 1, let. a OAS

- a. les remaniements parcellaires, les regroupements de terrains affermés et d'autres mesures visant à améliorer la structure de l'exploitation

3. Définitions

Le CC mentionne entre autres les réunions parcellaires en tant qu'améliorations foncières. L'énumération n'est cependant pas exhaustive, de sorte que d'autres mesures comparables à celles qui sont indiquées peuvent y être ajoutées.

La LAgr définit entre autres comme améliorations foncières la réorganisation de la propriété foncière et les rapports d'affermage. Selon le message sur la PA 2002, il faut conserver la dénomination d'améliorations foncières pour la réorganisation de propriété foncière morcelée (remaniements parcellaire) ou de bails à ferme (regroupement de terres affermées).

Sous le titre « Améliorations foncières », l'OAS prévoit que des contributions seront accordées pour les regroupements de terres affermées.

La définition du terme d'amélioration du sol dans le CC a été modifiée dans le cadre d'une révision de la LAgr en 1954. Même si le message de l'époque ne donne pas d'informations plus précises, il faut

partir du principe que le terme dans le CC a été modifié en fonction de celui dans la LAgr.

Dans l'ancienne LAgr, le terme d'améliorations foncières était défini de manière plus générale, sans énumérer des mesures concrètes, mais en établissant simplement qu'il s'agit de mesures ou d'ouvrages qui ont pour but de maintenir ou d'améliorer le rendement du sol, de faciliter son exploitation ou de le protéger des dégâts ou destructions causés par des phénomènes naturels. En revanche, l'ordonnance sur les améliorations foncières de l'époque (à partir de 1976) précisait déjà de manière explicite qu'un regroupement de terres affermées et un regroupement par voie d'affermage pouvaient faire l'objet de contributions dans le cadre d'améliorations foncières.

A l'époque comme aujourd'hui, on peut accorder par analogie la même signification à l'amélioration foncière.

4. Application de l'art. 703 CC

Même si le regroupement de terres affermées n'est pas explicitement mentionné à l'art. 703 CC, il peut quand même être rattaché à cet article du point de vue de sa définition. C'est particulièrement vrai dans le contexte de la formulation « etc. », qui peut être interprétée dans le sens que des projets semblables sont également pris en compte. Le fait que ce terme découle de la législation agricole montre en outre que le terme d'améliorations foncières a été précisé au cours du temps, mais que sa signification est restée la même.

L'alinéa 2 précise que les cantons règlent la procédure. Comme la procédure se distingue de celle du remaniement parcellaire, les principes doivent être réglés dans une loi cantonale. Les détails peuvent être fixés dans les statuts, comme dans l'exemple de la coopérative d'affermage volontaire de Dällikon.

Comme les limitations concernant la disponibilité de la propriété sont plus importantes du point de vue temporel que dans le cas d'un remaniement parcellaire, il faut trouver une majorité de propriétaires fonciers, conformément à l'alinéa 1, qui sont disposés à soutenir le projet. Pendant un certain temps, le propriétaire foncier ne peut pas disposer de ses terrains ou en cède le droit de disposition à la coopérative.

5. Instruction sur la base de la législation cantonale

L'article 703, alinéa 3 CC offre aux cantons la possibilité de continuer à faciliter la mise en œuvre d'améliorations foncières. Si aucun regroupement de terres affermées n'a lieu sur la base de l'alinéa 1, il serait possible d'en ordonner un sur la base d'une disposition légale allant dans ce sens dans le droit cantonal.

Par exemple, la loi sur l'agriculture du canton du Valais³ prévoit en ce qui concerne les définitions (art. 51) que les améliorations foncières recouvrent entre autres la réorganisation de la propriété foncière et les rapports d'affermage. Il est indiqué ensuite que le Conseil d'Etat peut décider une amélioration foncière obligatoire si l'intérêt public l'exige. Il faut encore déterminer plus précisément dans quels cas il existe un intérêt public. Selon un récent jugement du Tribunal fédéral, le canton peut introduire dans sa législation des dispositions de grande ampleur visant à la mise en œuvre d'améliorations foncières, sans qu'elles enfreignent le CC ou la LAgr⁴.

³ Loi sur l'agriculture et le développement rural, LcADR;
www.vs.ch/public/public_lois/fr/Pdf/910.1.pdf

⁴ ATF du 18 août 2008 (1C_439/2007/daa)

Recommandations

Sur la base du résultat positif de l'évaluation juridique, nous recommandons aux cantons, dans le cadre des travaux de révision prévus, d'intégrer également des dispositions de procédure concernant la création et le soutien de regroupements de terres affermées dans la législation d'exécution cantonale et de mettre ainsi à profit la marge de manœuvre juridique. Il existe des modèles dont on peut s'inspirer dans le canton du Valais (art. 62 a-e OcADR⁵) ou dans le canton d'Argovie (en préparation). Il faut prêter une attention particulière, outre l'applicabilité de l'article 703 CC, à l'interaction avec l'art. 20 LBFA (dissolution du rapport d'affermage dans le cadre « d'une réunion parcellaire ou d'un remaniement parcellaire de terres agricoles »).

Nous estimons que les aspects suivants en particulier sont à régler :

- Modalités sur la fondation de l'organisation gérant les terres affermées selon l'art. 703 CC : options contrainte, instruction et volontariat ; interaction propriété foncière et exploitation ; favorisation de l'exploitant (fermier) par rapport au propriétaire foncier n'exploitant pas à titre personnel (bailleur) est une option qui vaut la peine d'être examinée, sur la base de la marge de manœuvre juridique des cantons (art. 703, al. 3 CC).
- Attribution des rapports d'affermage avec décision, fixation de voies de droit
- Préservation du regroupement parcellaire (art. 102 ss LAgr)

Outre les aspects juridiques, il faut certainement réfléchir à la question de savoir quelles incitations financières doivent permettre d'encourager en particulier un regroupement de terres affermées. Dans certains cantons, il existe des possibilités dans le cadre de remaniements parcellaires classiques pour que les coûts résiduels du propriétaire n'exploitant pas à titre personnel (bailleur) soient pris en charge par des entreprises ou par la commune, si le bailleur met à disposition en contrepartie ses surfaces affermées pour une attribution optimale. Depuis la dernière révision de l'OAS (art. 15, al. 1, let. g), un dédommagement financier unique peut également être reconnu en tant que frais donnant droit à contribution.

Nous espérons que ces informations, suggestions et recommandations vous seront utiles et nous réjouissons par avance de recevoir des nouvelles de vos activités cantonales.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Office fédéral de l'agriculture OFAG

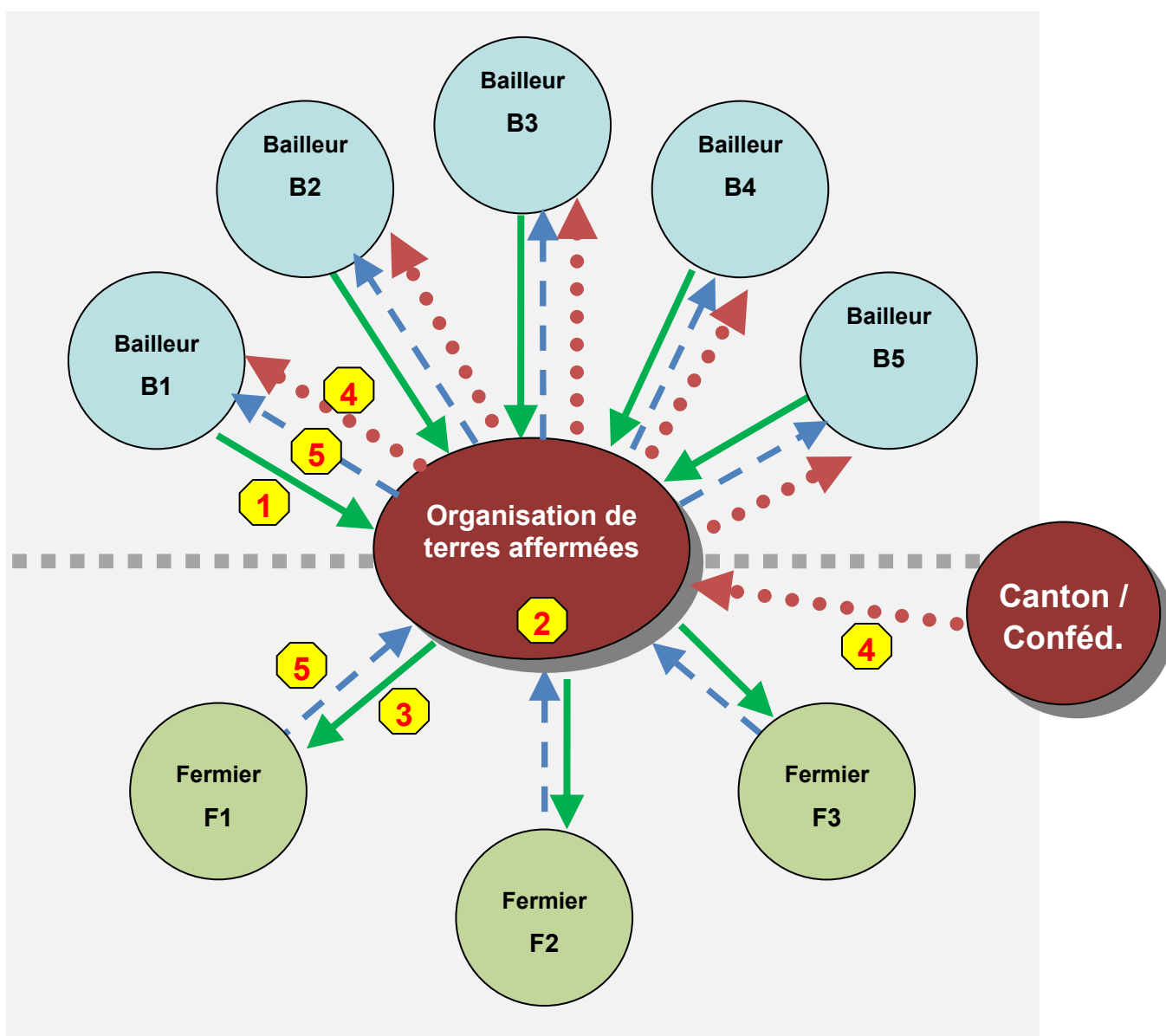
Jörg Amsler
Responsable suppl.
de l'Unité de direction Paiements directs et développement rural

Annexe:

- Système envisageable d'organisation de terres affermées

⁵ Ordonnance sur l'agriculture et le développement rural, OcADR;
www.vs.ch/public/public_lois/fr/Pdf/910.100.pdf

Annexe: Système envisageable d'organisation de terres affermées



- 1** Bailleur/propriétaire foncier : transmission du terrain affermé (12 – 18 ans) / transfert du bail à ferme à l'organisation de terres affermées
- 2** Association de propriétaires fonciers et d'exploitant à titre personnel dans un certain périmètre avec statuts ; objectifs de l'organisation : meilleur regroupement possible des terres affermées ; volontariat/contraite : art. 703 CC applicable
- 3** Attribution de surfaces affermées à des fermiers/exploitants à titre personnel en tant que sous-bail au moyen d'une décision
- 4** Dédommagement unique d'un maximum de 800 fr. / ha (frais donnant droit à contribution)
- 5** Fermage annuel (montant conforme à la LBFA)