



Berne, le 27 septembre 2024

Consultation relative à la

Révision partielle de la loi fédérale sur le droit foncier rural

Rapport explicatif

Numéro de dossier : BLW-214.5-3/7



Table des matières

Condensé

1	Contexte	6
1.1	Mandat du Parlement	6
1.1.1	Motion CER-E 22.4253 « Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+ »	6
1.1.2	Recours à des experts et aux parties intéressées	6
1.2	Droit foncier rural	6
1.2.1	Base constitutionnelle	6
1.2.2	Objectifs de la LDFR en vigueur	7
1.2.3	Relation avec le droit civil	7
1.2.4	Évolution structurelle dans l'agriculture depuis l'entrée en vigueur de la LDFR	7
1.2.5	Historique de la LDFR	8
1.3	Politiques en rapport avec la LDFR	8
1.3.1	Politique de l'aménagement du territoire	8
1.3.2	Politique environnementale	9
1.3.3	Politique énergétique	9
1.4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	10
1.4.1	Relation avec le programme de la législature	10
1.4.2	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	10
1.5	Classement d'interventions parlementaires	10
2	Grandes lignes du projet de révision	11
2.1	Objectifs de la révision partielle de la LDFR	11
2.2	Vue d'ensemble de la révision partielle de la LDFR	11
2.2.1	Renforcement du principe de l'exploitation à titre personnel	11
2.2.2	Renforcement de la position des conjoints	11
2.2.3	Renforcement de l'esprit d'entreprise	12
2.2.4	Autres mesures	13
2.3	Nouvelles réglementations proposées	13
2.3.1	Renforcement de la position des exploitants à titre personnel au moyen de charges et de conditions	13
2.3.2	Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux autres investisseurs	14
2.3.3	Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux intérêts de la protection contre les crues, de la revitalisation, de la construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage ainsi que de la protection de la nature et du paysage	14
2.3.4	Droit de préemption des conjoints	15
2.3.5	Augmentation de la valeur d'imputation pour les investissements importants	16
2.3.6	Dépassement sans autorisation de la charge maximale pour financer des créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire de séparation de corps ou de divorce	16
2.3.7	Augmentation de la charge maximale	17
2.3.8	Acquisition d'immeubles agricoles par des grandes entreprises agricoles	17

2.3.9	Constitution d'un droit de superficie au bénéfice des fermiers sur les immeubles affermés	18
2.3.10	Partage matériel de grandes entreprises	19
2.3.11	Attribution de la compétence fédérale en matière de droit foncier et de droit du bail à ferme agricole	19
2.3.12	Définition de la valeur de rendement	20
3	Commentaires article par article	21
4	Conséquences	26
4.1	Conséquences pour la Confédération	26
4.1.1	Conséquences financières	26
4.1.2	Conséquences sur le plan du personnel	26
4.2	Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)	27
4.3	Conséquences économiques	27
4.3.1	Conséquences pour le secteur agricole	27
4.3.2	Conséquences pour les secteurs en amont et en aval	28
4.4	Conséquences pour la société	28
4.5	Conséquences pour l'environnement	29
5	Aspects juridiques	29
5.1	Constitutionnalité	29
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	29
5.2.1	Engagements auprès de l'OMC	29
5.2.2	Relation avec les autres engagements internationaux de la Suisse	29

Condensé

La révision partielle de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) a pour but de renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel, la position des conjoints et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture. Le Conseil fédéral soumet au Parlement dix mesures permettant d'atteindre ces objectifs. Il propose en outre d'inscrire dans la loi la définition de la valeur de rendement agricole et d'attribuer au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) la compétence pour la LDFR et la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA ; RS 221.213.2), qui incombait jusqu'ici au Département fédéral de justice et police (DFJP).

Contexte

Le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification de la LDFR dans la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Le Parlement n'est pas entré en matière sur le projet, mais a chargé le Conseil fédéral, dans la motion CER-E 22.4253 « Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+ », de préparer d'ici à fin 2025 un projet de révision partielle de la LDFR avec le concours des parties intéressées et d'experts. Le projet vise notamment à renforcer l'exploitation à titre personnel, la position des conjoints et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture.

Contenu du projet

Axée sur l'exploitation familiale, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière agricole comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que de préserver et d'améliorer les structures. Cette loi vise en outre à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, mais aussi à lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles. Or, les structures ainsi que les modes de production et d'organisation des exploitations agricoles ont évolué depuis l'entrée en vigueur de la LDFR, en 1994. Il est donc nécessaire de procéder à certaines adaptations de la LDFR pour que les objectifs de cette loi puissent continuer à être atteints.

Renforcement du principe de l'exploitation à titre personnel

Est considéré comme exploitant à titre personnel quiconque cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, dirige personnellement celle-ci. Le principe selon lequel seul un exploitant à titre personnel peut acquérir des immeubles agricoles a été édicté dans la LDFR pour empêcher que de précieuses terres arables tombent entre les mains de spéculateurs. Or, les choses ont évolué dans l'agriculture depuis l'inscription dans la loi du principe de l'exploitation à titre personnel. La transmission de l'exploitation dans le cadre familial ne va plus de soi, ce qui risque d'avoir pour conséquence l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles par des tiers qui ne les exploiteront pas au sens originel du principe de l'exploitation à titre personnel.

Lors de la révision de la LDFR, trois mesures ont été proposées pour renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel. Premièrement, la loi doit expressément permettre aux autorités compétentes en matière d'autorisation d'assortir l'acquisition d'immeubles de charges et de conditions, qui si elles ne sont pas respectées, entraînera la révocation de l'autorisation. Il est ensuite prévu de soumettre à des conditions plus restrictives l'autorisation d'achat d'immeubles et d'entreprises agricoles par des sociétés anonymes (SA) et des sociétés à responsabilité limitée (Sàrl). Les personnes physiques qui exploitent elles-mêmes leur entreprise devront, par exemple, détenir au moins les trois quarts du capital et des droits de vote. Enfin, pour conforter la position de l'exploitant à titre personnel par rapport aux intérêts de la protection contre les crues, l'acquisition d'immeubles à des fins de emploi pour des projets de protection sera dorénavant soumise à autorisation, ce qui garantira qu'aucun prix surfait ne sera payé. En outre, les dérogations au principe de l'exploitation à titre personnel ne seront plus autorisées que si l'immeuble en question se situe dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ou qu'il est question d'un objet d'importance nationale selon la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.

Renforcement de la position des conjoints

La révision partielle de la LDFR a abouti à trois propositions visant à compléter le droit matrimonial et le droit successoral pour renforcer la position des conjoints : la première consiste à accorder au conjoint un droit de préemption à la valeur de rendement à condition que celui-ci entende exploiter lui-même l'entreprise agricole. Ce droit de préemption sera placé au deuxième rang, après celui des descendants exploitant à titre personnel. La deuxième mesure prévoit de fixer la durée d'amortissement du prix de reprise d'exploitations agricoles en fonction de l'investissement (dix ans pour les installations fixes, vingt ans pour les bâtiments et vingt-cinq ans pour les immeubles). Enfin, la troisième propose d'admettre sans autorisation le dépassement de la charge maximale afin de garantir les créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire de divorce ou de séparation de corps. L'objectif est de faciliter le financement de ces créances par une hypothèque.

Renforcement de l'esprit d'entreprise

Quatre mesures ont été proposées pour améliorer la performance entrepreneuriale des exploitations : la première préconise d'augmenter la charge maximale des immeubles agricoles en faisant passer la majoration de 35 à 50 % de la valeur de rendement. La deuxième proposition prévoit d'appliquer le principe de l'exploitation à titre personnel de sorte que les grandes entreprises agricoles employant plusieurs personnes puissent être autorisées à acquérir des immeubles agricoles situés dans le rayon d'exploitation usuel dans la localité. Les acquéreurs devront, comme auparavant, exploiter eux-mêmes l'entreprise agricole, diriger l'entreprise et prendre une part active au travail de l'exploitation. L'immeuble nouvellement acquis peut toutefois être exploité par les employés de l'entreprise. La troisième mesure propose, quant à elle, de donner la possibilité aux fermiers d'obtenir un droit de superficie pour des constructions et des plantations sur des immeubles affermés. L'objectif est de garantir que les constructions et les plantations soient disponibles pour les exploitants suivants en cas de changement de fermier. Enfin, la quatrième proposition vise à permettre le partage matériel de grandes entreprises, s'il subsiste après celui-ci deux ou plusieurs entreprises agricoles, qui seront vraisemblablement viables sur le long terme. La possibilité d'une spécialisation permet d'accroître la liberté de décision entrepreneuriale.

Définition de la valeur de rendement agricole à l'échelon de la loi

En 2018, le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole est entré en vigueur à l'échelon de l'ordonnance. Il est prévu de définir dans la LDFR la valeur de rendement selon la méthode de calcul actuelle pour inscrire plus clairement dans la loi la pratique qui a cours aujourd'hui. Le coût moyen du capital sera donc appliqué comme taux de capitalisation à la place du taux d'intérêt des hypothèques de 1^{er} rang. Il sera ainsi possible d'adapter le calcul du taux de capitalisation en fonction de l'évolution des méthodes modernes d'évaluation.

Transfert de la compétence pour la LDFR et la LBFA du DFJP au DEFR

Par l'adaptation des ordonnances d'organisation du DFJP (RS 172.213.1) et du DEFR (RS 172.216.1), le Conseil fédéral a, début 2021, attribué au DEFR la compétence pour la LDFR et la LBFA. À la suite de ce changement, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a repris le travail technique, tandis que l'Office fédéral de la justice (OFJ) n'intervient plus que formellement auprès des tribunaux. Ce transfert de compétences n'a pas encore pu être acté à l'échelon de la loi en raison du découplage de la révision de la LDFR de la PA22 ; il le sera dans la présente révision partielle de la LDFR.

1 Contexte

1.1 Mandat du Parlement

Le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural¹ (LDFR) dans la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) (FF 2020 3851). Le Parlement n'est pas entré en matière sur le projet, mais a chargé le Conseil fédéral, dans la motion CER-E 22.4253 « Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+ », de préparer d'ici à fin 2025 un projet de révision partielle de la LDFR avec le concours des parties intéressées et d'experts. Le projet vise notamment à renforcer l'exploitation à titre personnel, la position des conjoints et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture.

1.1.1 Motion CER-E 22.4253 « Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+ »

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est chargé de préparer, d'ici la fin de l'année 2025 au plus tard, un projet de révision partielle de la loi fédérale sur le droit foncier rural, pour lequel il s'assurera le concours des parties intéressées et d'experts du domaine. Ce projet entend notamment conforter l'exploitation à titre personnel, la position des conjoints et l'esprit d'entreprise.

Développement

Dans son rapport du 22 juin 2022 sur l'orientation future de la politique agricole, le Conseil fédéral a recommandé au Parlement de découpler la révision partielle du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+. L'ampleur et la complexité de la PA22+ en seront réduites et il sera possible de délibérer rapidement sur les parties restantes de la PA22+. Le 27 juin 2022, la CER-E a suivi cette recommandation en s'emparant de la révision partielle de la loi sur l'agriculture proposée dans le cadre de la PA22+. Dans le même temps, elle a décidé de ne pas entrer en matière sur la révision partielle du droit foncier rural. Par la présente motion, le Conseil fédéral est mandaté pour procéder à un nouvel examen approfondi et débattre de certains aspects du droit foncier rural en faisant appel aux parties intéressées et aux experts du domaine afin de préparer un projet de révision et le soumettre au Parlement qui le traitera alors comme une affaire à part entière. Outre la pérennisation du principe d'exploitation à titre personnel, la position des conjoints et le renforcement de l'esprit d'entreprise sont au cœur de ce mandat. Il s'agit notamment d'améliorer les conditions-cadre favorisant une bonne collaboration entre les exploitations et une meilleure rentabilité des structures d'exploitation.

1.1.2 Recours à des experts et aux parties intéressées

Le DEFR a mis sur pied un groupe de suivi externe en vue de la mise en œuvre de la motion 22.4253. Ce groupe est composé de représentants des cantons (COSAC), de l'Union suisse des paysans, de l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales, de la Commission des jeunes agriculteurs, de l'Association des petits et moyens paysans, du Groupement suisse pour les régions de montagne, de la Société suisse de droit agraire, de l'Association pour la défense de la propriété rurale et des fiduciaires agricoles. L'applicabilité des modifications proposées a en outre été contrôlée avec le concours des autorités compétentes en matière d'autorisation lors de la préparation des documents mis en consultation.

1.2 Droit foncier rural

1.2.1 Base constitutionnelle

Les compétences de la Confédération relevant de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sont principalement définies à l'art. 104 (agriculture) de la Constitution fédérale (Cst.). La garantie de l'approvisionnement de la population est déjà définie comme incombant à la Confédération à l'art. 104, al. 1, let. a, Cst., lequel est complété par l'art. 104a Cst. Comme la LDFR contient des dispositions sur

¹ RS 211.412.11

l'achat d'immeubles agricoles, sur le droit successoral ou encore sur l'endettement maximal, d'autres articles de la Cst. revêtent une importance particulière pour elle : l'art. 26 (garantie de la propriété), l'art. 36 (restriction des droits fondamentaux, notamment de la liberté économique) et l'art. 122 (droit civil). La LDFR renvoie à différents domaines juridiques et contient des dispositions de droit public, mais aussi des dispositions du droit civil.

1.2.2 Objectifs de la LDFR en vigueur

Axée sur l'exploitation familiale, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière agricole comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que de préserver et d'améliorer les structures (art. 1, al. 1, let. a, LDFR). Cette loi vise en outre à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, mais aussi à lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1, al. 1, let. b et c, LDFR). La notion fondamentale d'exploitant à titre personnel (art. 9 LDFR) s'est imposée au fil des années dans la jurisprudence et se fonde essentiellement sur une exploitation autonome des terres agricoles et sur les aptitudes requises à cet effet. L'autorisation d'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole (art. 61 LDFR) garantit que les acquéreurs qui exploitent eux-mêmes les terres peuvent acheter les surfaces agricoles en vente sur le marché libre à un prix qui ne soit pas surfait (art. 66 LDFR). Les dérogations au principe d'exploitation à titre personnel donnent la possibilité d'acquérir des terres sans être personnellement exploitant pour d'autres usages importants (art. 62, 64 et 65 LDFR).

1.2.3 Relation avec le droit civil

La LDFR est une loi spéciale, qui porte spécifiquement sur la réglementation des immeubles et entreprises agricoles. Elle traite de sujets tels que la transmission successorale d'une exploitation, l'aliénation de gré à gré, l'évaluation ainsi que d'autres aspects importants pour l'agriculture suisse et les transactions juridiques concernant des immeubles agricoles.

Le Code civil suisse (CC)² est, quant à lui, une loi générale qui couvre divers domaines du droit civil. Il contient des dispositions concernant les contrats, la propriété, le droit successoral, le droit de la famille, le registre foncier et d'autres affaires de droit civil.

Juridiquement, la LDFR prime le CC. En d'autres termes, les dispositions de la LDFR sont prioritaires en cas de conflits ou pour les questions relatives à des immeubles ou entreprises agricoles. Il faut se référer aux dispositions générales du CC lorsqu'une situation particulière n'est pas réglementée par la LDFR.

1.2.4 Évolution structurelle dans l'agriculture depuis l'entrée en vigueur de la LDFR

Les structures tout comme les modes de production et d'organisation des exploitations agricoles ont évolué depuis l'entrée en vigueur de la LDFR, en 1994. Si la Suisse comptait encore au moment de l'élaboration de cette loi près de 100 000 exploitations agricoles, ce chiffre est passé sous la barre des 50 000 en 2022. Parallèlement, la taille des exploitations n'a cessé de croître, une tendance qui se poursuit d'ailleurs. Le nombre d'exploitations ayant une surface agricole utile (SAU) de plus de 30 hectares augmente, tandis que celui des petites exploitations diminue. Près de la moitié de la SAU est affermée. La plupart des entreprises agricoles sont des exploitations familiales. L'agrandissement des exploitations va de pair avec l'affermage complémentaire et l'acquisition d'immeubles agricoles, laquelle est soumise à autorisation conformément à l'art. 61 LDFR. Le principe selon lequel seul un exploitant à titre personnel peut acquérir des immeubles agricoles a été édicté dans la LDFR pour empêcher que de précieuses terres arables ne deviennent des objets de spéculation. Le contrôle des prix permet d'empêcher une montée inflationniste des prix non désirée. Un prix de vente n'est admis que s'il ne dépasse pas plus de 5 % le prix payé en moyenne pour des immeubles comparables (art. 66, al. 1, LDFR). Les cantons ont la possibilité d'augmenter ce pourcentage en le faisant passer de 5 à 15 %, afin de pouvoir tenir compte des particularités qui leur sont propres (art. 66, al. 2, LDFR).

La LDFR vise à contribuer à l'amélioration de la structure des exploitations familiales (art. 1, al. 1, let. a, LDFR) ainsi qu'à la lutte contre les prix surfaits (art. 1, al. 1, let. c, LDFR). La présente loi donne les

² RS 210

moyens d'améliorer les structures (art. 1, al. 1, let. a, LDFR) en luttant contre les prix surfaits (art. 66 LDFR), en permettant d'acquérir une entreprise agricole à un prix qui puisse être assumé au sein de la famille (art. 17 LDFR) ainsi qu'en encourageant l'achat d'immeubles agricoles dans le rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité (art. 63, al. 1, let. d). La superficie maximale des entreprises agricoles découle indirectement de l'exploitation à titre personnel des terres (art. 9, al. 1, LDFR, cf. également TF 2C_520/2021, consid. 6.5).

1.2.5 Historique de la LDFR

Avant l'entrée en vigueur de la LDFR, en 1994, les questions relevant de la protection des exploitants à titre personnel, de la prévention du surendettement des agriculteurs et du droit successoral étaient régies par différentes lois. Le prix des bonnes terres cultivables était fixé en fonction du marché libre sans devoir être officiellement autorisé et sans que l'exploitation à titre personnel soit une condition à remplir pour pouvoir acquérir des immeubles agricoles. Depuis l'entrée en vigueur de la LDFR, les prix des terrains ont diminué en termes réels de 30 à 50 %³, un phénomène en partie dû au contrôle des prix (art. 63, al. 1, let. b, en lien avec l'art. 66 LDFR) ainsi qu'à la priorité accordée aux acquéreurs exploitant à titre personnel (art. 63, al. 1, let. a, LDFR).

Le Code civil comportait déjà avant l'entrée en vigueur de la LDFR des dispositions en matière de droit successoral paysan, qui prévoyaient l'attribution de l'exploitation agricole à sa valeur de rendement ainsi que le droit à une part des bénéfices en cas de revente. La LDFR a été créée à partir de nombreuses dispositions du CC, du CO, de la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale, de la loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles et de l'ancienne loi sur l'agriculture. Les dispositions légales ont été adaptées à l'échelon de la loi et des ordonnances depuis l'entrée en vigueur de la LDFR. À cet égard, les modifications suivantes méritent d'être mentionnées :

- La coordination avec les services cantonaux de l'aménagement du territoire a été inscrite à l'échelon de l'ordonnance à la suite d'une décision du Tribunal fédéral en 2000.
- La loi a été adaptée dans la Politique agricole à partir de 2002 de manière à ce que les entreprises agricoles qui sont affermées par parcelles depuis de longues années ou dont le maintien ne se justifie plus ne soient plus assimilées à des entreprises agricoles (art. 8 LDFR). L'interdiction de partage matériel a été assouplie (art. 60, al. 2, LDFR) et la limite de croissance imposée pour l'acquisition d'immeubles a été supprimée (art. 63, let. c, LDFR).

La LDFR a subi d'autres modifications à la suite d'adaptations d'autres lois, comme la loi sur la fusion ou la loi sur le partenariat, et de l'introduction de la cédule hypothécaire de registre.

1.3 Politiques en rapport avec la LDFR

1.3.1 Politique de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire révisée dans une première étape (LAT 1)⁴ vise un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, qui devrait alléger la pression exercée sur les terres cultivées. Le Parlement a adopté le 29 septembre 2023 la version révisée de la loi sur l'aménagement du territoire dans une deuxième étape (LAT 2)⁵. L'objectif du projet de révision est de stabiliser le nombre de bâtiments et de surfaces imperméabilisées hors de la zone à bâtir.

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) assure la protection des meilleurs sols agricoles, afin de garantir un approvisionnement suffisant du pays en denrées alimentaires en cas de pénurie grave. Ce plan sectoriel permet donc de préserver les meilleures terres assolées. Le 8 mai 2020, le Conseil fédéral a approuvé le plan sectoriel SDA remanié. La compensation des SDA utilisées doit désormais répondre à de nouvelles exigences et la compensation en cas d'utilisation de SDA pour un projet fédéral est entérinée.

³ Giuliani G. : Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz ; ETH Zürich, Dissertation 2002, chap. 9.2.1, fig. 9-2

⁴ FF 2012 5531

⁵ FF 2023 2488

1.3.2 Politique environnementale

Espace réservé aux eaux

De par ses montagnes et ses ressources hydriques, la Suisse est un pays particulièrement exposé aux dangers naturels. L'urbanisation galopante et le développement d'infrastructures augmentent les risques de dégâts. En outre, le dérèglement climatique renforce la probabilité de sinistres. Les phénomènes naturels tels que les crues tendront en effet à se produire plus souvent dans des régions jusqu'ici épargnées. Il est donc encore plus crucial d'anticiper les risques naturels. Il faut que les eaux disposent d'un espace suffisant pour que la protection contre les crues puisse être assurée.

Depuis janvier 2011, les cantons sont tenus par la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux⁶ (LEaux) de déterminer l'espace réservé aux eaux et de veiller à ce que celui-ci soit aménagé et exploité de manière extensive. L'entrée en vigueur de cette obligation a été suivie de diverses initiatives cantonales et interventions parlementaires sur l'espace réservé aux eaux, qui ont abouti à des modifications de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux⁷ (OEaux), comme l'élargissement de la marge de manœuvre pour la délimitation de l'espace réservé aux eaux dans les cantons, qui permet de tenir compte de manière différenciée des particularités locales.

Les cantons devaient définir les espaces réservés aux eaux le long des rivières, des ruisseaux et des lacs d'ici à fin 2018 et les prendre en considération dans la planification directrice et le plan d'affectation cantonaux. Cette disposition permet de définir l'exploitation extensive de cet espace de façon contraignante pour les propriétaires. Si des terres cultivables ayant la qualité de surfaces d'assolement sont nécessaires pour des travaux de construction, leur perte doit être compensée conformément au plan sectoriel des surfaces d'assolement (art. 41c^{bis}, al. 2, OEaux). En d'autres termes, il faut compenser la disparition des surfaces d'assolement si l'utilisation de ces terres risque de compromettre le maintien d'une superficie minimale de surfaces d'assolement (fiche d'information sur les surfaces d'assolement et l'environnement, ARE et OFEV, 7 novembre 2023).

1.3.3 Politique énergétique

Le Parlement a approuvé, à l'automne 2023, la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (FF 2023 2301). Le projet jette les bases qui permettront d'augmenter rapidement en Suisse la production d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables, telles que l'eau, le soleil, le vent ou la biomasse. Cette démarche permet de réduire tant la dépendance par rapport aux importations d'énergie que le risque de difficultés d'approvisionnement.

Les installations destinées à utiliser les énergies renouvelables revêtent un intérêt national à partir d'une certaine taille et d'une certaine importance. Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne les zones qui se prêtent à ce type d'exploitation. Lors de la définition des zones destinées aux installations solaires et éoliennes, les cantons doivent tenir compte des intérêts de la protection des paysages et des biotopes et de la conservation des forêts, ainsi que des intérêts de l'agriculture, en particulier de la protection des terres cultivables et de la protection des surfaces d'assolement.

Les installations solaires situées sur des surfaces agricoles utiles sont considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si, outre la production d'électricité, ces installations ne portent pas préjudice aux intérêts liés à l'agriculture et ont des effets positifs sur la production agricole, ou sont utilisées à des fins de recherche ou d'essais agricoles.

⁶ RS 814.20

⁷ RS 814.201

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

1.4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet de mise en œuvre de la motion 22.4253 est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁸.

1.4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La révision partielle de la LDFR est compatible avec différentes stratégies du Conseil fédéral. À cet égard, il convient de mentionner en particulier la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (PERM), qui forme le cadre des politiques à incidence territoriale de la Confédération. La PERM fournit des indications utiles pour le développement de la politique agricole et sert notamment à renforcer la collaboration au niveau fédéral en vue d'un développement cohérent du territoire dans les espaces ruraux et les régions de montagne et entre ceux-ci, mais aussi dans les villes et les agglomérations et entre celles-ci. Les mesures demandées pour renforcer l'esprit d'entreprise (cf. ch. 2.2.3) permettent à la révision partielle de la LDFR de soutenir l'axe stratégique de la PERM.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le message relatif à la révision partielle de la LDFR propose de classer la motion 22.4253 « Découplage du droit foncier rural de la mise en œuvre de la PA22+ ».

⁸ FF 2024 526, Objectif 21

2 Grandes lignes du projet de révision

2.1 Objectifs de la révision partielle de la LDFR

La révision partielle de la LDFR vise à renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel, à conforter la position des conjoints et à promouvoir l'esprit d'entreprise dans l'agriculture. Le chiffre 2.2 donne un aperçu des mesures proposées pour atteindre ces objectifs et le chiffre 2.3 en fournit une description détaillée (réglementation actuelle, nécessité d'agir et nouvelle réglementation proposée).

2.2 Vue d'ensemble de la révision partielle de la LDFR

2.2.1 Renforcement du principe de l'exploitation à titre personnel

Les mesures proposées pour renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel sont les suivantes :

- Renforcement de la position des exploitants à titre personnel au moyen de charges (art. 71, al. 1, et art. 72, al. 1^{bis}, LDFR) : en droit administratif général, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut fixer des charges, même sans base légale. L'art. 71, al. 1, dispose désormais expressément que l'autorité compétente peut exiger des exploitants agricoles qu'ils remplissent certaines charges. L'autorisation doit être révoquée si les charges ne sont pas respectées. Celles-ci peuvent concerner, par exemple, l'article énonçant le but des statuts, la restriction de la transmissibilité des parts sociales, la composition du conseil d'administration ou des obligations supplémentaires pour la direction et l'administration.
- Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux autres investisseurs (art. 4, al. 2, art. 9, al. 3, art. 58, al. 4, art. 61, al. 1 et art. 64, al. 1, let. h, LDFR) : la LDFR assortit l'autorisation d'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles par des sociétés anonymes (SA) et des sociétés à responsabilité limitée (Sàrl) de certaines conditions. Mentionnons, entre autres conditions, que toutes les parts sociales doivent être détenues exclusivement par des personnes physiques. Et encore que les personnes physiques qui exploitent elles-mêmes l'entreprise doivent détenir au moins les trois quarts des droits de vote et du capital. Les fondations, les fonds et autres masses patrimoniales juridiquement indépendantes ne sont plus considérés comme des exploitants à titre personnel.
- Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux intérêts de la protection contre les crues, de la revitalisation, de la construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage ainsi que de la protection de la nature et du paysage (art. 62, let. h, art. 64, al. 1, let. d et e, LDFR) : à l'avenir, il s'agit de garantir qu'aucun prix surfait ne sera plus payé pour l'acquisition d'immeubles en remploi dans le cadre de projets de protection contre les crues, de revitalisation, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage. À cet égard, l'acquisition d'immeubles en remploi doit être autorisée conformément à l'art. 65, al. 1, let. b, LDFR. Une autorité indépendante vérifie que les terres agricoles acquises sont utilisées conformément au but. En outre, il est proposé que la dérogation au principe de l'exploitation à titre personnel lors de l'acquisition d'un immeuble agricole à des fins de protection de la nature et du paysage ne soit plus accordée que si l'immeuble en question est situé dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁹ (LAT) ou abrite un objet d'importance nationale au sens de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage¹⁰ (LPN) et que la protection de l'objet est par là mieux garantie à long terme.

2.2.2 Renforcement de la position des conjoints

Pour renforcer la position des conjoints, il faut considérer non seulement les dispositions présentées ci-après de la LDFR, mais aussi le droit matrimonial et le droit successoral en vigueur. Les conjoints pourront conclure des contrats de mariage et des pactes successoraux qui répondent mieux encore à leurs intérêts respectifs. Ces contrats doivent être constatés par actes authentiques ; ils demandent une bonne préparation et un conseil avisé. Il est important de souligner qu'une augmentation de la valeur

⁹ RS 700

¹⁰ RS 451

d'imputation selon l'art. 213 CC est légitime lorsque des circonstances spéciales telles que les besoins d'entretien, le prix d'achat plus élevé de l'entreprise agricole, les investissements ou la situation financière du propriétaire le justifient. La révision partielle de la LDFR propose de compléter le droit matrimonial et le droit successoral par les mesures suivantes pour renforcer la position des conjoints :

- Droit de préemption des conjoints (art. 42, al. 1, ch. 1^{bis} et art. 49, al. 1, ch. 2, LDFR) : afin d'aider les conjoints à reprendre une entreprise agricole, il convient de leur accorder un droit de préemption à la valeur de rendement s'ils entendent exploiter eux-mêmes l'entreprise et en paraissent capables. Ce droit de préemption doit être placé au deuxième rang après celui des descendants exploitant à titre personnel. L'exercice d'un droit de préemption présuppose qu'une vente ait eu lieu auparavant. Cela implique une décision consciente et voulue du propriétaire.
- Augmentation de la valeur d'imputation en cas d'investissements importants (art. 18, al. 4 et art. 52, al. 2, LDFR) : il est proposé d'appliquer différentes durées d'amortissement du prix de reprise d'exploitations agricoles en fonction des investissements et de les fixer comme suit : dix ans pour les installations fixes (p. ex. robot de traite), vingt ans pour les bâtiments (p. ex. étable, maison d'habitation) et vingt-cinq ans pour les immeubles. En outre, la vulgarisation agricole doit garantir que toutes les possibilités en matière de droit de la famille, de droit du divorce et de droit des sociétés sont examinées et dûment prises en compte. Les différentes durées d'amortissement ont également une incidence sur les négociations de prix lors de la transmission d'une exploitation entre vifs et lors de l'exercice des droits d'acquisition et de préemption. Dans le régime matrimonial, l'augmentation raisonnable de la valeur d'attribution en cas d'investissement est définie de manière plus large à l'art. 213 CC. Lors de la liquidation du régime matrimonial, une augmentation doit être examinée notamment si les besoins d'entretien du conjoint survivant la justifient.
- Exception au régime de la charge maximale pour le financement des créances matrimoniales fixées par le juge lors d'une séparation de corps (art. 111 ss CC) ou d'un divorce (art. 111 ss CC, art. 75, al. 1, let. e, LDFR) : il est proposé d'admettre sans autorisation le dépassement de la limite de charge pour garantir les créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire de divorce ou de séparation de corps entrée en force. L'objectif est de faciliter le financement de ces créances par une hypothèque.

2.2.3 Renforcement de l'esprit d'entreprise

Les mesures proposées pour renforcer l'esprit d'entreprise sont les suivantes :

- Augmentation de la charge maximale (art. 73, al. 1, LDFR) : aujourd'hui, les immeubles agricoles ne peuvent être grevés de droits de gage immobilier que jusqu'à concurrence de la charge maximale. Celle-ci correspond à la valeur de rendement agricole augmentée de 35 %. Afin de soutenir les entreprises agricoles et de faciliter leur financement, il est proposé d'augmenter la majoration de la charge maximale de 35 à 50 % de la valeur de rendement.
- Possibilité pour les grandes entreprises agricoles d'acquérir des immeubles agricoles (précision *ad hoc* dans le commentaire de l'art. 9 LDFR) : le commentaire de l'art. 9 LDFR (Exploitation à titre personnel) doit être précisé afin de garantir que les propriétaires de grandes entreprises agricoles puissent, à l'avenir également, acquérir des immeubles agricoles à des fins d'amélioration structurelle. Le principe de l'exploitation à titre personnel pour l'acquisition d'immeubles agricoles doit être appliqué à la lumière de l'évolution du contexte depuis l'entrée en vigueur de la LDFR (développement des exploitations, des possibilités de production et de la technique) de sorte que les entreprises occupant plusieurs employés soient autorisées, sans l'ombre d'un doute, à acquérir des immeubles situés dans le rayon d'exploitation, usuel dans la localité.
- Possibilité pour les fermiers de bénéficier du droit de superficie sur les immeubles affermés (art. 60, al. 1, let. f, LDFR) : l'adaptation de la LDFR doit permettre aux fermiers d'obtenir un droit de superficie pour des constructions et des plantations sur un terrain affermé. Il s'agit de garantir que les constructions et les plantations soient disponibles pour les exploitants suivants en cas de changement de fermier.
- Possibilité de partage matériel de grandes entreprises (art. 60, al. 1, let. j, LDFR) : afin d'accroître la liberté de décision entrepreneuriale, de favoriser la spécialisation et d'améliorer

la situation au moment du transfert de l'entreprise, il est proposé d'introduire la possibilité d'un partage matériel des grandes entreprises agricoles, s'il subsiste après cette division deux ou plusieurs entreprises agricoles au sens de l'art. 7, al. 1 et 2, LDFR, qui pourront vraisemblablement subsister à long terme.

2.2.4 Autres mesures

En plus des mesures mentionnées aux chiffres précédents (2.2.1 à 2.2.3), la révision propose les mesures suivantes :

- Compétence fédérale en matière de droit foncier et de droit du bail à ferme agricole : moyennant une adaptation de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police¹¹ et de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche¹², le Conseil fédéral a, début 2021, attribué au DEFR la compétence pour la LDFR et la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole¹³ (LBFA). À la suite de ce changement, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a repris le travail technique, tandis que l'OFJ n'intervient plus que formellement auprès des tribunaux. Le transfert de compétences du DFJP au DEFR n'a pas encore pu être acté en raison du découplage de la révision de la LDFR de la PA22+ ; il le sera avec la présente révision partielle de la LDFR.
- Définition de la valeur de rendement : le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole (abrégé : guide d'estimation) est entré en vigueur en 2018. Il constitue une annexe à l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural¹⁴ (ODFR). La définition de la valeur de rendement selon la méthode de calcul actuelle doit être inscrite dans la loi. C'est désormais le coût moyen pondéré du capital qui s'appliquera comme taux de capitalisation plutôt que le taux d'intérêt des hypothèques de 1^{er} rang. Le coût moyen pondéré du capital tient compte du rapport entre les fonds propres et les fonds de tiers en définissant, outre le taux d'intérêt sur les fonds de tiers, un taux d'intérêt sur les fonds propres qui présentent des risques plus élevés.

2.3 Nouvelles réglementations proposées

2.3.1 Renforcement de la position des exploitants à titre personnel au moyen de charges et de conditions

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La LDFR a pour but de renforcer la position des exploitants à titre personnel lors de l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et de promouvoir ainsi la propriété foncière agricole (art. 1, al. 1, let. a et b, LDFR). Depuis l'inscription dans la loi du principe de l'exploitation à titre personnel, en 1994, l'agriculture n'a cessé d'évoluer. La transmission de l'exploitation au sein de la famille, en particulier, ne va plus de soi. De nos jours, des acheteurs potentiels qui ne justifient pas d'une longue expérience ni pratique agricole ne sont pas exclus d'emblée. Un artisan, par exemple, peut s'intéresser à un terrain pour y élever des moutons. Au moment de l'achat, il devra démontrer de manière crédible qu'il exploitera lui-même le terrain à des fins agricoles. Mais, évidemment, il ne pourra apporter la preuve qu'il l'exploite à titre personnel qu'après l'achat. Dans ce cas de figure et dans des cas similaires, les autorités cantonales compétentes délivreront de plus en plus souvent des autorisations assorties de charges concrètes.

Aujourd'hui, l'autorité compétente ne peut révoquer sa décision, dans un délai de dix ans suivant l'achat, que si l'acquéreur a obtenu l'autorisation en fournissant de fausses indications (art. 71 LDFR). Afin de garantir l'exploitation à titre personnel et le respect des charges après l'acquisition, la révocation doit également être possible en cas de non-respect des charges liées à l'autorisation.

¹¹ RS 172.213.1

¹² RS 172.216.1

¹³ RS 221.213.2

¹⁴ RS 211.412.110

Nouvelle réglementation proposée

L'autorité compétente en matière d'autorisation doit être expressément habilitée à imposer des charges aux exploitants à titre personnel. Si celles-ci ne sont pas respectées, l'autorisation d'acquisition de l'immeuble doit pouvoir être révoquée dans les dix ans suivant l'autorisation. Si la révocation n'est pas réalisable dans la pratique, l'autorité compétente doit pouvoir ordonner d'autres mesures pour rétablir l'état conforme au droit. Par exemple, l'immeuble pourra être revendu, avec l'accord du propriétaire, à un exploitant à titre personnel. Selon le droit en vigueur, une révocation n'est possible que s'il est prouvé que l'autorisation a été obtenue moyennant de fausses indications (art. 71, al. 1, LDFR). Dans la pratique, il est toutefois difficile de prouver que l'autorisation a été obtenue frauduleusement.

→ Art. 71, al. 1, et art. 72, al. 1^{bis}, LDFR

2.3.2 Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux autres investisseurs

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Des personnes morales (p. ex. une SA ou une Srl) peuvent acquérir des immeubles et des entreprises agricoles pour les exploiter elles-mêmes. Dans ce cas, l'autorité compétente en matière d'autorisation doit examiner les personnes physiques qui agissent pour leur compte. La LDFR ne fait mention des personnes morales que de manière marginale, à l'art. 4, al. 2, et uniquement en lien avec des entreprises agricoles. Afin de renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel, il s'agit de garantir que seules des personnes morales qui répondent à des critères précis puissent acquérir des immeubles agricoles. Le transfert de leurs parts sociales doit être soumis à autorisation. Dans le secteur primaire également, il est de plus en plus fréquent que des entreprises optent pour une personne morale comme forme d'organisation et de gestion. Un choix qui offre, outre des avantages fiscaux, des avantages en termes de clarté organisationnelle (séparation du privé et du professionnel) et de responsabilité.

Nouvelle réglementation proposée

Afin de renforcer la position des exploitants à titre personnel dans des sociétés de capitaux, il est proposé d'inscrire dans la LDFR les conditions préalables suivantes pour l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles par de telles sociétés :

- Les exploitants à titre personnel peuvent fonder une société anonyme ou une société à responsabilité limitée pour gérer l'entreprise agricole ou des immeubles agricoles. Les personnes physiques exploitants à titre personnel doivent détenir au moins les trois quarts des droits de vote et du capital.
- Toutes les parts sociales doivent être détenues par des personnes physiques. Pour garantir le respect du principe de l'exploitation à titre personnel, il faut que la forme d'organisation soit claire et facile à contrôler. L'autorisation d'acquérir doit donc pouvoir être refusée aux groupes, aux sociétés anonymes cotées en bourse ou aux autres sociétés comptant de nombreux membres (p. ex. des associations).
- Les fondations (art. 80 CC), les fonds¹⁵ et autres masses patrimoniales juridiquement indépendantes ne sont pas considérés comme des exploitants à titre personnel.
- Le transfert d'actions ou de parts sociales de personnes morales dont l'actif principal est une entreprise agricole ou des immeubles agricoles sera à l'avenir expressément autorisé.
- Le transfert de participations minoritaires d'un quart au plus peut être autorisé s'il est prouvé que les trois quarts des parts sociales demeurent aux mains des exploitants à titre personnel.

→ Art. 4, al. 2, art. 9, al. 3, art. 61, al. 1 et art. 64, al. 1, let. h, LDFR

2.3.3 Renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux intérêts de la protection contre les crues, de la revitalisation, de la construction de

¹⁵ Conformément à la loi sur les placements collectifs (LPCC ; RS 951.31)

bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage ainsi que de la protection de la nature et du paysage

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La dérogation au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles agricoles destinés à des projets de protection contre les crues, de revitalisation de cours d'eau, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage dans le cas de centrales hydroélectriques, ainsi qu'à des fins de remploi, a été introduite en 2011 (art. 62, let. h, LDFR) lors de la révision de la LEaux ;. si l'autorisation n'est pas requise, l'obligation de contrôler le prix licite pour des immeubles en remploi selon l'art. 66 LDFR tombe, raison pour laquelle la collectivité peut payer des prix plus élevés que les exploitants à titre personnel. Plusieurs cantons ont édicté des directives concernant l'acquisition d'immeubles à des fins de remploi, qui donnent à la collectivité la possibilité de payer plus que le prix licite.

Par ailleurs, la LDFR prévoit une exception au principe de l'exploitation à titre personnel pour l'acquisition de terres agricoles dans le but de protéger la nature et le paysage (art. 64, al. 1, let. d et e, LDFR). Cette exception doit être précisée, dès lors que tant la législation que la jurisprudence ont évolué dans le domaine des objets à protéger et que l'application des règles de protection concrètes est assurée même si les immeubles en question ne sont pas acquis.

Nouvelle réglementation proposée

Il s'agit de garantir qu'aucun prix surfait (art. 66 LDFR) ne soit payé pour un immeuble en remploi et que la terre agricole acquise soit effectivement utilisée à des fins de protection contre les crues, de revitalisation des eaux, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage dans le cas de centrales hydroélectriques. Il convient de souligner l'aspect de la protection pour les objets d'importance nationale en ce qui concerne la protection de la nature.

Le projet de révision prévoit en outre de ne plus admettre de dérogation que si :

- l'immeuble se trouve dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 de la LAT ; ou abrite un objet d'importance nationale au sens de la LPN ;
- l'acquisition de l'immeuble permet de pérenniser la protection de l'objet.

➔ Art. 62, let. h et art. 64, al. 1, let. d et e, LDFR

2.3.4 Droit de préemption des conjoints

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En cas d'aliénation d'une entreprise ou d'un immeuble agricole, les descendants, les frères et sœurs, les enfants de la fratrie et les fermiers bénéficient aujourd'hui d'un droit de préemption sur celle-ci lorsqu'ils entendent l'exploiter eux-mêmes et en paraissent capables. Le droit de préemption n'existe pas pour les conjoints. Cette omission n'est plus défendable aujourd'hui, notamment en raison du principe de l'égalité en droit des femmes et des hommes (art. 8, al. 3, Cst.). Un droit de préemption ne conduit à un transfert de propriété que si le propriétaire vend l'immeuble à un tiers. Le droit de préemption doit être exercé expressément dans un délai de trois mois (art. 681a CC) ; s'il ne l'est pas, ou s'il ne l'est pas dans les délais, il s'éteint. Si le droit de préemption est valablement exercé, la LDFR prévoit deux garanties légales importantes pour l'aliénateur, soit, afin de garantir l'exploitation à titre personnel, l'interdiction d'aliéner dans les dix années suivant le transfert de propriété (art. 54 LDFR), et un droit au gain pendant vingt-cinq ans (art. 53 LDFR).

Le rapport « Les femmes dans l'agriculture » révèle que l'engagement des femmes dans les exploitations agricoles, que ce soit sous la forme du travail ou du capital, est très important¹⁶. Bien que 56 % des femmes interrogées aient indiqué avoir injecté une partie de leur argent dans l'exploitation, seuls 21 % des époux avaient conclu un contrat de mariage pour la garantie. Le droit de préemption consolide la position des époux au sein de la famille et garantit la poursuite de l'exploitation pour la génération suivante.

¹⁶ R. Moser, K. Saner : Les femmes dans l'agriculture, Agridea ; Lindau, 2022

Nouvelle réglementation proposée

Afin d'aider les conjoints à reprendre une entreprise agricole, il convient de leur accorder un droit de préemption à la valeur de rendement, pour autant qu'ils souhaitent exploiter eux-mêmes l'entreprise et en paraissent capables. Ce droit de préemption doit être placé en deuxième position après celui des descendants qui exploitent personnellement l'entreprise. Le propriétaire décide certes librement de vendre ou non une entreprise agricole. En règle générale, la décision de céder l'exploitation est toutefois discutée en détail au sein de la famille et bien préparée sur une longue période. Si une jeune génération est déjà capable et prête à reprendre l'entreprise agricole, la réglementation proposée ne doit pas retarder la succession des descendants à la tête de l'exploitation. En établissant un ordre de priorité légal, le législateur peut, d'une part, encourager la jeune génération à reprendre l'exploitation et, d'autre part, réduire les conflits entre les ayants droit. L'ordre de priorité prévu est donc le suivant : 1^{er} rang : les descendants qui exploitent personnellement l'entreprise, 2^e rang ; les conjoints qui exploitent personnellement l'entreprise ; 3^e rang : les frères et sœurs et les enfants des frères et sœurs qui exploitent personnellement l'entreprise dans les vingt-cinq ans suivant la remise de l'exploitation.

→ Art. 42, al. 1, ch. 1^{bis} et art. 49, al. 1, ch. 2, LDFR

2.3.5 Augmentation de la valeur d'imputation pour les investissements importants

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon les dispositions actuelles, seuls les investissements effectués au cours des dix dernières années sont pris en compte dans le prix de reprise d'une exploitation agricole (art. 18, al. 3, et 52, al. 2, LDFR). Même les investissements importants dans des bâtiments (p. ex. étables) et des immeubles doivent être amortis de manière linéaire en dix ans (cf. arrêt du Tribunal fédéral 5C.39/2005 du 4 août 2005, consid. 6.1). Or, les investissements réalisés dans des installations fixes, des bâtiments et des immeubles ont une durée de vie économique nettement plus longue. Le principe de l'amortissement de gros investissements dans un délai de dix ans, indépendamment de l'objet, a pour effet de réduire fortement le prix de reprise lors de la vente, ou la valeur d'imputation lors du partage successoral ou de la liquidation du régime matrimonial. L'amortissement trop élevé entraîne une inégalité de traitement importante entre les héritiers ou envers les père et mère cédants. Il faut, dans tous les cas, que la charge soit supportable pour le successeur. Un amortissement trop rapide n'est donc pas défendable objectivement. D'où la proposition d'une solution différenciée, qui conduit à une plus grande équité entre les héritiers.

Nouvelle réglementation proposée

Il est proposé de différencier la durée d'amortissement en fonction de l'objet de l'investissement : dix ans pour les installations fixes (p. ex. robots de traite), vingt ans pour les bâtiments (p. ex. étable, maison d'habitation) et vingt-cinq ans pour les immeubles (même durée que pour le droit à une part du gain, art. 28 ss LDFR). À cause de la durée d'amortissement plus longue, la valeur d'imputation lors du partage successoral ou de la liquidation du régime matrimonial augmente, pour autant qu'elle soit supportable. L'équité entre les conjoints ou les héritiers s'en trouve améliorée. En outre, la vulgarisation doit s'assurer que toutes les circonstances en matière de droit de la famille, de droit du divorce et de droit des sociétés sont examinées et prises en compte de manière appropriée.

→ Art. 18, al. 4, et 52, al. 2, LDFR

2.3.6 Dépassement sans autorisation de la charge maximale pour financer des créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire de séparation de corps ou de divorce

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon le droit en vigueur, le dépassement de la charge maximale pour financer des créances matrimoniales découlant d'un divorce ou d'une séparation n'est pas autorisé (art. 77 et 78 LDFR). Il n'est donc pas possible de contracter une hypothèque au-delà de la charge maximale pour garantir les créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire. Alors que le propriétaire se voit attribuer la

propriété foncière sans charge supplémentaire, le conjoint qui part doit au mieux accepter un prêt non garanti, sans adaptation, ou peut ne pas obtenir le recouvrement de la créance accordée.

Nouvelle réglementation proposée

Il est proposé que le dépassement de la charge maximale pour garantir les créances matrimoniales résultant d'une décision judiciaire de séparation de corps (art. 117 ss CC) ou de divorce (art. 111 ss CC) soit possible sans autorisation de l'organe cantonal d'exécution de la LDFR. Les couples mariés peuvent se séparer pour une durée indéterminée selon les art. 117 et suivants du Code civil si le divorce n'est pas envisageable (p. ex. pour des raisons religieuses). Le dépassement de la charge maximale n'est donc pas autorisé en cas de séparation à l'amiable sans décision judiciaire, ou pour une suspension de la vie commune prononcée par le juge et l'organisation de la vie séparée (mesures protectrices de l'union conjugale ; art. 175 ss CC).

→ Art. 75, al. 1, let. e, LDFR

2.3.7 Augmentation de la charge maximale

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Aujourd'hui, les immeubles agricoles peuvent être grevés de droits de gage immobilier uniquement à hauteur de la charge maximale (art. 73 ss LDFR). La charge maximale correspond au rendement agricole augmenté d'un supplément, qui se monte actuellement à 35 %. Elle n'a plus été adaptée depuis 1994. Entre 1999 et 2023, les coûts de construction ont augmenté de 31 %. La valeur de rendement étant nettement inférieure aux coûts d'investissement et à la valeur vénale des immeubles et des entreprises agricoles, il en est résulté une lacune dans le financement malgré une adaptation sporadique du niveau de la valeur de rendement.

Nouvelle réglementation proposée

Afin de renforcer la position des entreprises agricoles et de faciliter leur financement, il est proposé d'augmenter la majoration de la charge maximale de 35 à 50 % de la valeur de rendement. Les entreprises agricoles ne se surendetteront pas, car leur capacité financière est vérifiée à chaque financement. Les exploitations agricoles peuvent couvrir leurs besoins financiers grâce aux gages immobiliers et, en cas de bonne solvabilité, grâce à des hypothèques avantageuses et à des crédits d'investissement sans intérêt accordés par la Confédération. Le facteur d'endettement a progressivement diminué au cours des dernières années. Il est actuellement de 6,76, ce qui veut dire que les entreprises agricoles pourraient théoriquement rembourser toutes leurs dettes en sept ans environ. La mesure proposée augmente la marge de manœuvre financière des entrepreneurs. Une exploitation dont la valeur de rendement agricole est de 700 000 francs, par exemple, pourra alors contracter une hypothèque d'un montant maximal de 1 050 000 francs sans devoir demander une autorisation.

→ Art. 73, al. 1, LDFR

2.3.8 Acquisition d'immeubles agricoles par des grandes entreprises agricoles

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol, en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique. Elle peut à cet effet, en vertu de l'art. 104, al. 3, let. f, Cst., légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale. Selon les dispositions en la matière, seuls peuvent acquérir des terres agricoles les demandeurs qui entendent les cultiver personnellement. La propriété foncière du paysan est définitivement consolidée lorsqu'il est propriétaire du sol. C'est ce que prévoit la LDFR avec le principe de l'exploitation à titre personnel (art. 9 LDFR). Selon la LDFR, est considéré comme exploitant à titre personnel celui qui cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, qui la dirige personnellement ; et est considéré comme capable d'exploiter à titre personnel quiconque a les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour cultiver lui-même les terres agricoles et diriger personnellement une entreprise

agricole. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises la validité du principe voulant que l'exploitant travaille lui-même à titre principal dans son entreprise. La constatation de la qualité d'exploitant à titre personnel relève de la compétence matérielle de l'autorité administrative (art. 80 et 90, al. 1, let. a, LDFR).

Depuis l'introduction de la LDFR, les entreprises agricoles se sont développées. La rationalisation a beaucoup progressé, tandis que le nombre de travailleurs a diminué. La majorité des exploitations sont aujourd'hui gérées par une seule personne avec l'aide de membres de la famille. Les formes d'organisation du travail ont elles aussi changé. La coopération interentreprises et le recours au travail à façon ont augmenté. D'autres exploitations se sont agrandies et travaillent toute l'année, ou du moins de manière saisonnière, avec une main-d'œuvre extrafamiliale souvent nombreuse. Au vu de l'évolution des entreprises agricoles, les autorités cantonales sont régulièrement confrontées à la question de savoir si le principe de l'exploitation à titre personnel n'a pas pour effet de brider la croissance des entreprises agricoles ; une croissance qui découle pourtant directement de l'évolution structurelle et des possibilités techniques d'exploitation rationnelle des surfaces. Il convient de relever à ce propos que la LDFR a pour but non seulement de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel (art. 1, al. 1, let. b, LDFR), mais aussi d'améliorer les structures (art. 1, al. 1, let. a, LDFR). Autant dire que les améliorations structurelles de l'agriculture et, partant, les agrandissements d'entreprises agricoles existantes, doivent être possibles.

Nouvelle réglementation proposée

L'acquisition d'immeubles agricoles par des grandes entreprises agricoles doit demeurer possible. Les cantons accordent aujourd'hui déjà de telles autorisations si l'acquéreur est actif personnellement de manière déterminante dans l'exploitation agricole. Il importe de commenter l'art. 9, al. 1, LDFR dans ce sens dans le cadre de la présente révision partielle afin de donner aux autorités cantonales d'exécution une plus grande sécurité juridique et de consolider ainsi leur pratique de longue date. Comme il s'agit d'appréciations isolées pour un petit nombre de cas, il n'est pas possible de proposer une norme légale de portée générale.

→ Commentaire de l'art. 9, al. 1, LDFR

2.3.9 Constitution d'un droit de superficie au bénéfice des fermiers sur les immeubles affermés

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La part des immeubles affermés ne cesse d'augmenter. Selon le droit en vigueur, les exploitants d'entreprises agricoles n'ont pas le droit de construire des bâtiments ou des installations dont ils sont propriétaires (p. ex. des vergers ou des vignes) sur un immeuble affermé. Cette interdiction restreint la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitants et empêche la mise en place de solutions durables pour les activités d'investissement des fermiers sur des immeubles appartenant à des tiers. Les agriculteurs ont besoin d'une meilleure protection pour leurs investissements. C'est pourquoi ils doivent pouvoir conclure avec le propriétaire foncier des contrats de bail à ferme et des contrats de droit de superficie à long terme.

Nouvelle réglementation proposée

Une adaptation de la LDFR doit permettre la constitution d'un droit de superficie au bénéfice des fermiers pour des constructions (art. 675 CC) et de servitudes correspondant au droit de superficie sur des plantations (art. 678 CC) sur un immeuble affermé. Cette adaptation garantit qu'en cas de changement de fermier, les constructions et les plantations seront à la disposition des exploitants suivants. Les petits immeubles où se trouvent des bâtiments et installations agricoles appartenant à une exploitation ou à une entreprise agricole entrent encore dans le champ d'application de la LDFR (commentaire de la LDFR sur l'art. 6 N 17 c).

→ Art. 60, al. 1, let. f, LDFR

2.3.10 Partage matériel de grandes entreprises

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Une entreprise agricole peut s'agrandir en achetant des surfaces et des bâtiments. Lorsqu'elle fait l'acquisition d'une autre entreprise agricole ou d'immeubles avec des bâtiments utilisables conformément à leur destination, elle forme avec eux une nouvelle entreprise unique. En raison de l'interdiction du partage matériel (art. 58, al. 1, LDFR), l'entreprise agricole ainsi créée ne peut pas être divisée à nouveau. Par exemple, une entreprise agricole qui pratique les grandes cultures et la viticulture ne peut pas être divisée en deux exploitations distinctes ayant le même propriétaire, même si ces deux parties de l'exploitation remplissent chacune les conditions d'une entreprise agricole.

Nouvelle réglementation proposée

La LDFR a pour but d'améliorer la structure de l'agriculture cultivant le sol et de maintenir notamment les exploitations familiales (art. 1, al. 1, let. a). À cet effet, elle accorde la priorité à l'exploitant à titre personnel pour l'acquisition d'immeubles agricoles et promeut une amélioration durable des structures en imposant la condition du rayon d'exploitation conforme aux usages locaux (art. 63, al. 1, let. d) et en interdisant le partage matériel. Cette interdiction a un effet positif sur le résultat économique de l'exploitation.

Depuis l'introduction de la LDFR, la taille moyenne des exploitations a constamment augmenté. Par ailleurs, la spécialisation des entreprises agricoles, souvent nécessaire à leur survie, est devenue la norme. Cette évolution s'accompagne d'investissements importants dans l'appareil de production. Malgré la position privilégiée de l'exploitant à titre personnel lors de la transmission de l'exploitation dans le cadre familial, le financement de l'entreprise peut être trop lourd à porter pour une seule personne. Si plusieurs héritiers sont capables et désireux de reprendre l'exploitation à titre personnel, c'est le testateur qui, selon le droit en vigueur, décide de l'attribution.

Afin d'accroître la liberté de décision entrepreneuriale, de soutenir la spécialisation et d'améliorer la situation en matière de succession, il est proposé d'introduire la possibilité d'un partage matériel de l'entreprise agricole, si deux ou plusieurs entreprises agricoles au sens de l'art. 7, al. 1 à 3, LDFR subsistent après cette division. Par exemple, une entreprise agricole qui pratique l'élevage et la viticulture pourrait alors être divisée en deux entreprises agricoles distinctes, de sorte que chacune puisse se concentrer sur sa spécialité. Il faut que les entreprises ainsi créées disposent de tous les bâtiments nécessaires et, s'il y a lieu, de suffisamment de logements au moment de l'octroi de l'autorisation. La construction à neuf de bâtiments nécessaires à l'exploitation n'est pas admise lorsqu'il s'agit d'un partage matériel ; l'art. 7, al. 4, let. b, LDFR ne s'applique pas. C'est ce qui découle de l'objectif de stabilisation adopté par le Parlement lors de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2), en tant que contre-projet à l'initiative pour le paysage (art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}, LAT). L'exemple cité montre que la nouvelle réglementation permettrait d'augmenter l'offre d'entreprises agricoles sur le marché. Dans des cas précis, elle offre aux propriétaires et aux testateurs une plus grande marge de manœuvre sans compromettre inutilement les objectifs de la LDFR tels que formulés à l'art. 1, al. 1.

→ Art. 60, al. 1, let. j, LDFR

2.3.11 Attribution de la compétence fédérale en matière de droit foncier et de droit du bail à ferme agricole

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Début 2021, par une adaptation des ordonnances d'organisation du DFJP et du DEFR, le Conseil fédéral a transféré du DFJP au DEFR la compétence pour la LDFR et la LBFA sur la base d'un accord ad hoc passé en 2018 entre l'OFAG et l'OFJ. Cet accord ne prévoyait pas de transfert de ressources. Depuis, l'OFAG a repris l'ensemble du travail technique, tandis que l'OFJ n'intervient plus que formellement auprès des tribunaux. Le transfert de compétences du DFJP au DEFR n'a pas encore été opéré au niveau de la loi.

Nouvelle réglementation proposée

En raison du transfert de compétence pour la LDFR et la LBFA de l'OFJ à l'OFAG, déjà convenu et acté à l'échelon de l'ordonnance, il faut encore remplacer l'expression « Département fédéral de justice et police » par « DEFR » dans quelques dispositions ponctuelles de la loi. L'ODFR sera adaptée dans le prochain train d'ordonnances agricoles.

→ Art. 79, al. 2 et 4, art. 88, al. 2, art. 90, al. 2, et art. 91, al. 3, LDFR, ainsi que l'art. 58, al. 1, LBFA

2.3.12 Définition de la valeur de rendement

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La valeur de rendement agricole équivaut au capital dont l'intérêt, calculé au taux moyen applicable aux hypothèques de 1^{er} rang, correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricole exploité selon les usages du pays (art. 10 LDFR). Le revenu et le taux sont fixés d'après une moyenne pluriannuelle (période de calcul). Avant l'entrée en vigueur du Guide fédéral pour l'estimation de la valeur de rendement agricole (guide d'estimation), le 1^{er} avril 2018, c'étaient les taux d'intérêt publiés par la Banque nationale suisse pour les hypothèques de 1^{er} rang à taux variable qui servaient de taux de référence.

En se fondant unilatéralement sur les hypothèques, on ne tient pas compte du rapport financier entre fonds propres et fonds de tiers. Les fonds propres sont liés à un risque plus élevé que les fonds de tiers garantis par des gages immobiliers (hypothèques). La prise en compte du taux d'intérêt hypothécaire uniquement empêche une rémunération appropriée des fonds propres investis. L'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2018, des instructions fédérales relatives à l'estimation de la valeur de rendement agricole (le guide d'estimation susmentionné) a permis d'utiliser pour la première fois le coût moyen pondéré du capital.

Nouvelle réglementation proposée

La définition de la valeur de rendement doit être inscrite dans la loi, conformément à la méthode utilisée actuellement pour calculer le niveau de cette valeur. Le Conseil fédéral doit continuer à régler les détails dans l'ordonnance et dans le guide d'estimation.

Comme taux de capitalisation, il est proposé d'appliquer le coût moyen pondéré du capital au lieu du taux d'intérêt pour les hypothèques de 1^{er} rang (intérêts sur les fonds propres et intérêts sur les fonds de tiers). Cette approche présente l'avantage, d'une part, que les fluctuations des taux d'intérêt sur le marché hypothécaire ne déterminent pas à elles seules le montant de la valeur de rendement et, d'autre part, que les fonds propres nécessaires au financement et comportant des risques sont également évalués. La détermination d'un taux de capitalisation pondéré consolide l'approche actuelle de l'estimation du capital total, respectivement de l'estimation du patrimoine foncier. Les dispositions du Conseil fédéral relatives à l'estimation de la valeur de rendement agricole continueront de servir de référence.

→ Art. 10, al. 1

3 Commentaires article par article

Préambule

Le préambule de la LDFR n'a pas été modifié après l'entrée en vigueur de la révision totale de la Cst. du 18 avril 1999. Les articles de l'ancienne constitution correspondent désormais aux art. 26, 36, 104 et 122 Cst. La tâche qui incombe à la Confédération de veiller à la sécurité de l'approvisionnement de la population est concrétisée dans le nouvel art. 104a Cst. (sécurité alimentaire). Selon les Directives de la Confédération sur la technique législative¹⁷, les articles qui précisent des dispositions existantes ne peuvent pas être énumérés.

Art. 4, al. 2

La participation des trois quarts sera assujettie aux dispositions visant à protéger les entreprises agricoles, lorsque l'actif de la personne morale consiste principalement en une entreprise agricole. Pour déterminer s'il s'agit d'un actif principal, il faut se fonder dans chaque cas sur la valeur vénale des actifs inscrits au bilan de la personne morale concernée. L'utilisation de la valeur comptable induirait une évaluation subjective. Il n'est pas possible non plus de se référer à la valeur de rendement agricole parce que celle-ci entraînerait une pondération trop forte du patrimoine non agricole (p. ex. participations, immeubles, terrains à bâtir) par rapport à l'entreprise agricole. Si l'actif de la société de capitaux consiste principalement en une entreprise agricole, c'est, lors du partage successoral, la valeur de rendement de ladite entreprise qui est déterminante pour l'attribution de la majorité des trois quarts ainsi que la valeur que les biens meubles représentent pour l'exploitation à laquelle ils servent (art. 17 LDFR). Les valeurs patrimoniales non agricoles sont en règle générale évaluées à la valeur nominale ou à la valeur vénale. La valeur des parts attribuées correspond à la valeur des actifs déduction faite des capitaux de tiers inscrits au bilan et des éventuelles autres charges latentes (p. ex. pour les impôts latents sur les réserves ou risques latents).

Art. 9, al. 1 (considérations complémentaires sur l'exploitation à titre personnel)

La définition de l'exploitant à titre personnel (art. 9, al. 1, LDFR) résulte d'une jurisprudence et d'une pratique de longue date. Il n'existait pas de définition légale de l'exploitation à titre personnel avant l'entrée en vigueur de la LDFR. Le Tribunal fédéral a développé cette notion dans sa jurisprudence sur le droit successoral paysan (art. 620 ss CC). Les critères qui y ont été développés demeurent pertinents sous le régime du nouveau droit, en l'occurrence la LDFR (ATF 134 II 586 consid. 3.1.2, arrêts 2C_747/2008 du 5 mars 2009 consid. 3.1 ; 5A.17/2006 du 21 décembre 2006 consid. 2.4.1 ; 5A.20/2004 du 2 novembre 2004 consid. 3.2 ; 5C.247/2002 du 22 avril 2003 consid. 3.2 ; 5A.9/2001 du 30 juillet 2001 consid. 2b ; message du 19 octobre 1988 sur la LDFR, FF 1988 III 889, ch. 221.3 sur l'art. 10 P-LDFR avec renvoi à l'ATF 107 II 30 consid. 2). L'essentiel de cette jurisprudence a été repris à l'art. 9, al. 1, LDFR. Est exploitant à titre personnel quiconque exploite personnellement avec l'aide de sa famille (entre autres ATF 110 II 488 consid. 5) et de ses employés l'immeuble à acquérir (cf. ATF 115 II 181 consid. 2b). Les exploitations agricoles ne cessent de se développer, de se spécialiser et de s'agrandir. Les tâches à accomplir sont effectuées par la main-d'œuvre de l'exploitation, mais aussi, de plus en plus souvent par des entreprises de travaux agricoles et à l'aide de machines spéciales employées en commun par plusieurs exploitations (travail à façon). Les exploitations de grande taille et à fort coefficient de travail emploient une main-d'œuvre nombreuse.

Diriger soi-même une entreprise signifie prendre les décisions nécessaires aux activités de l'entreprise. Les exploitants à titre personnel sont uniquement les chefs d'exploitation qui prennent et assument les décisions les plus importantes pour l'entreprise. C'est toujours à eux qu'incombent les décisions concernant les investissements et les décisions stratégiques, comme les plans de culture, les programmes d'élevage, la coopération avec d'autres exploitations ou les conventions sur la vente de produits. Une personne à la tête d'une exploitation employant peu de main-d'œuvre extrafamiliale prend elle-même les décisions dans pratiquement tous les domaines, mais il est concevable que, dans de grandes entreprises agricoles, les compétences de décision soient déléguées à un échelon hiérarchique inférieur pour certaines étapes de travail, dans certaines branches de production ou encore par

¹⁷ Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL), Chancellerie de la Confédération suisse, Berne, état 2024 ; titre 3, chapitre 1, section 2 (disponibles sur : <https://www.bk.admin.ch/apps/gtr/fr/>)

l'affectation à une tâche précise de certains employés. C'est souvent le cas dans les entreprises horticoles ou les exploitations maraîchères d'une certaine envergure. L'exploitant à titre personnel n'en reste pas moins au sommet de la hiérarchie. Il assume par ailleurs le risque inhérent à l'activité économique de son entreprise.

L'interprétation de la disposition sur le travail du sol que l'exploitant effectue « de ses propres mains » dépendra de la pratique usuelle des cantons et des possibilités offertes par les progrès techniques.

L'exploitant à titre personnel doit travailler lui-même les terres de l'exploitation. C'est une condition essentielle qu'il doit remplir et qui est ainsi formulée : « (...) quiconque cultive lui-même les terres agricoles (...) » L'activité de l'exploitant dans l'entreprise est une condition requise tant pour l'exploitation à titre personnel (art. 9, al. 1, LDFR) que pour la capacité d'exploiter à titre personnel (art. 9, al. 1, LDFR).

Cultiver soi-même la terre signifie accomplir soi-même, en plus de la direction, des tâches dans l'entreprise agricole, comme travailler le sol et s'occuper des semis, des cultures, des moissons, des animaux et des travaux à l'étable ou préparer, stocker et valoriser les produits de l'exploitation, pour autant que cela soit usuel dans l'agriculture du pays ou conforme à l'équipement de l'exploitation. Le travail dans l'entreprise comprend également la tenue de la comptabilité et l'accomplissement d'autres tâches administratives, comme le traitement des formulaires à remplir en vue de l'obtention de paiements directs. La formulation « cultiver soi-même les terres agricoles » ne doit donc pas être prise au sens littéral.

La part du travail fournie par le chef d'exploitation et sa famille dépend de la taille et de l'orientation de l'entreprise agricole. Dans les petites exploitations, les membres de la famille accomplissent presque la totalité des travaux. Dans les plus grandes entreprises agricoles, les employés assument la part du travail qui dépasse les capacités de la famille du chef d'exploitation. L'exploitant à titre personnel travaille principalement dans son entreprise agricole et pour elle. Son travail est pratiquement entièrement dédié à son exploitation. Les activités hors exploitation sont secondaires et accessoires. L'exploitant à titre personnel accomplit dans la mesure du possible lui-même les travaux d'exploitation (cf. Eduard Hofer in « Kommentar BGG », n. 18 ad art. 9). La conduite d'une grande entreprise agricole et de ses employés demande plus de temps et en laisse donc moins pour les travaux dans l'exploitation. Il y a toutefois exploitation à titre personnel lorsque l'activité va nettement au-delà de l'accomplissement de tâches administratives. La main-d'œuvre de l'exploitant à titre personnel est entièrement affectée aux travaux de l'entreprise agricole. Il n'est plus possible d'exercer des activités accessoires importantes non agricoles ou hors exploitation.

Art. 9, al. 3

Les dispositions sur l'entreprise agricole s'appliquent aussi aux participations majoritaires à une personne morale dont l'actif consiste principalement en une entreprise agricole (art. 4, al. 2, LDFR). Une personne morale peut, sous certaines conditions, être réputée exploitante à titre personnel. Les détenteurs de la participation majoritaire doivent alors remplir les conditions définies pour un exploitant à titre personnel. Toutefois, la question de savoir si une personne exploite elle-même ou non son entreprise agricole est une question juridique, dont l'évaluation est de nature purement factuelle. Si le détenteur de la participation majoritaire exploite lui-même l'entreprise agricole constituant l'actif principal de la personne morale, il peut être reconnu comme un exploitant à titre personnel. Il doit, à cette fin, remplir toutes les conditions qui s'appliquent à un exploitant à titre personnel. En outre, il doit pouvoir disposer de l'entreprise de manière à pouvoir l'utiliser en tant qu'instrument de travail, comme s'il en était directement propriétaire.

Les personnes morales, en particulier les sociétés anonymes, demandent plus souvent des autorisations d'acquisition selon l'art. 61 LDFR. Les chefs d'exploitation ont ainsi un moyen supplémentaire, outre les fonds propres et les prêts, pour financer au moins en partie leur exploitation et limiter le risque financier pour la famille.

Le nouvel alinéa fixe les conditions dans lesquelles les exploitants à titre personnel au sens de l'art. 9, al. 1 et 2, LDFR, qui agissent vis-à-vis des tiers en tant que société anonyme (SA) ou société à responsabilité limitée (Sàrl) peuvent cependant être réputés exploitants à titre personnel. Il est prévu que l'exploitant à titre personnel détienne en tant que personne physique au moins les trois quarts du

capital et des droits de vote d'une telle société. Le droit de disposition économique nécessaire à l'exploitation à titre personnel est ainsi mis en évidence. Les parts du capital et des droits de vote ne peuvent être détenues que par des personnes physiques. Les personnes morales détenant des participations à d'autres personnes morales (holdings ou trusts) sont exclues. Cette exclusion est destinée à empêcher des opérations visant à contourner les objectifs de la LDFR en invoquant un exploitant à titre personnel. Il faut continuer à aussi examiner au cas par cas les demandes d'autorisation d'acquisition déposées par des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée. L'autorité compétente assortira l'autorisation de charges destinées à préserver durablement l'état juridique au moment de l'octroi de celle-ci. Elle imposera l'inscription, dans les statuts, du rapport des parts de capital et de droits de vote, la tenue d'un registre nominal des actionnaires ainsi que l'obligation d'obtenir une autorisation au sens de l'art. 61 LDFR pour tous les transferts de parts sociales et de droits de vote. L'autorité compétente en matière d'autorisation exigera par ailleurs que toute modification des dispositions statutaires ad hoc lui soit soumise pour approbation.

La mention de sociétés anonymes et de sociétés à responsabilité limitée permet de préciser expressément que les fondations (ATF 5A.22/2002, ATF 115 II 181), les associations et les coopératives ne peuvent pas remplir les conditions prescrites pour l'exploitation à titre personnel. Les sociétés en commandite par actions sont rares en Suisse et ne sont pas importantes dans l'agriculture suisse.

Art. 10, al. 1

La définition de la valeur de rendement a été l'occasion de revoir celle du taux de capitalisation. Il est prévu, sur la base du Guide fédéral pour l'estimation de la valeur de rendement agricole, de tenir compte, lors de la définition du niveau de rendement, du rapport de financement des exploitations, du taux d'intérêt des capitaux empruntés à long terme et de la rémunération appropriée du capital propre. Le coût pondéré du capital ainsi obtenu est donc déterminant pour le futur guide d'estimation fédéral. Il ne sera nécessaire d'adapter l'ODFR qu'au moment du remaniement du guide d'estimation.

Art. 18, al. 4

L'attribution à un ayant droit exploitant lui-même l'entreprise agricole se fonde sur la valeur de rendement de l'entreprise agricole (art. 10 LDFR). Cette valeur pourra, comme jusqu'à présent, être revue à la hausse pour plus d'équité entre les héritiers et envers le parent lorsque de gros investissements auront été engagés dans le domaine rural avant le partage successoral ou la vente. La durée fixée par la loi pour déterminer l'augmentation admissible est limitée par l'obligation de s'assurer que la valeur de reprise reste supportable pour la génération suivante ou l'acquéreur. Cette hausse ne doit pas excéder la valeur vénale du bien. Selon les dispositions du droit matrimonial et du droit successoral, les immeubles doivent être imputés au maximum à la valeur vénale (cf. notamment art. 211 et 617 CC).

Il est prévu d'augmenter la durée d'amortissement en vigueur, de dix ans actuellement, en fonction d'une durée moyenne de vie économique. Pour les installations fixes, cette durée restera de dix ans, mais elle sera allongée, pour les bâtiments et pour l'achat d'immeubles, passant respectivement à vingt et à vingt-cinq ans. Cette adaptation a aussi une incidence sur l'interprétation de l'art. 213 CC, sans que celui-ci doive être modifié. L'art. 213 CC ne contient aucune indication sur la durée d'amortissement et concerne, outre les investissements, d'autres aspects, comme les besoins d'entretien de la famille.

Art. 42, al. 1, ch. 1^{bis}

Il est prévu d'accorder aux conjoints un droit de préemption à condition qu'ils exploitent eux-mêmes l'entreprise agricole. Ce droit de préemption sera placé au deuxième rang, après celui des descendants exploitant à titre personnel et avant celui des frères et sœurs de l'aliénateur ou de l'un de leurs enfants. Le renforcement de la position des conjoints dans le cas d'une aliénation de gré à gré permet de garantir le maintien de l'entreprise agricole au sein de la famille, sans empêcher des descendants de la reprendre pour l'exploiter eux-mêmes. Le droit de préemption facilite également la vente directe, volontaire, entre conjoints. Comme dans le cas de la cession du vivant des parents de l'entreprise agricole à un descendant qui l'exploite lui-même, aucun droit au gain ne sera dorénavant exigible lors de la vente à un conjoint exploitant à titre personnel conformément aux art. 28 ss LDFR.

Art. 49, al. 1, ch. 2

Le droit de préemption du conjoint sur des parts de copropriété permet de garantir le maintien des activités et le regroupement des entreprises agricoles quand un copropriétaire veut vendre sa part.

Art. 52, al. 2

L'adaptation des durées d'amortissement à l'art. 18, al. 4, seront bien entendu aussi valables pour le cas de préemption.

Art. 60, al. 1, let. f et j

Aujourd'hui, il est possible de constituer un droit de superficie au bénéfice du fermier sur une parcelle agricole de l'entreprise agricole. Eu égard à l'évolution des réglementations dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage, il faudrait donner à l'exploitant d'une entreprise agricole la possibilité de construire un bâtiment agricole en droit de superficie sur une parcelle affermée. Par droit de superficie, on entend aussi une servitude sur des plantes isolées ou des plantations (art. 678 CC). Le contrat de bail à ferme pour la parcelle de base sera conclu pour la même durée et déclaré comme partie intégrante du contrat de superficie. Le terrain octroyé en droit de superficie, ainsi que la servitude ayant le caractère d'un droit distinct (art. 779, al. 3, CC), comprenant un bâtiment agricole qui fait partie d'une exploitation agricole (art. 6 de l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation ; OTerm ; RS 910.91) ou d'une entreprise agricole (art. 5, 7 à 8 LDFR), restent soumis à la LDFR (commentaires LDFR ad art. 6 LDFR, N 17c).

L'ajout de la let. j donne la possibilité de diviser l'entreprise agricole en plusieurs exploitations, pour autant que celles-ci remplissent les conditions visées à l'art. 7, al. 1 à 3, LDFR et que les bâtiments et installations nécessaires à la production agricole existent déjà. L'art. 5 (droit cantonal réservé) n'est pas applicable en l'occurrence. La division de l'entreprise agricole doit être compatible avec les objectifs de l'aménagement du territoire, ce qui implique une coordination avec les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire. Il ne faudrait pas qu'à la suite de cette division, il manque un bâtiment d'exploitation ou que de nouveaux logements soient nécessaires. C'est pourquoi il faut expressément exclure la disposition de l'art. 7, al. 4, let. b, selon laquelle des bâtiments manquants nécessaires à l'exploitation peuvent être construits si l'exploitation peut en assumer les dépenses.

Art. 61, al. 1

Il convient de mentionner expressément l'obligation d'autorisation, à l'al. 1, pour l'acquisition d'actions ou de parts sociales de sociétés de capitaux dont l'actif se compose pour l'essentiel d'une entreprise ou d'un immeuble agricole. Le Tribunal fédéral a jugé que la transmission de ce type de parts sociales équivaut à un transfert économique et qu'elle est donc soumise à autorisation (cf. ATF 140 II 233 consid. 4 et 5). Cette adaptation a pour effet, d'une part, de renforcer la transparence et la sécurité juridique, et, d'autre part, de préciser que les transferts de parts sociales de sociétés dont l'actif principal ne consiste pas en une entreprise agricole ni en un immeuble agricole ne sont pas soumises à autorisation. Cette restriction s'appuie sur la formulation de l'exception prévue pour les transferts de propriété par fusion ou scission (art. 62, let. g, LDFR).

Art. 62, let. h

Les acquisitions servant au emploi pour des travaux à des fins de protection contre les crues, de revitalisation des eaux, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage dans le cas de centrales hydroélectriques seront dorénavant soumises à autorisation conformément à l'art. 65, al. 1, let. b, LDFR.

Art. 64, al. 1, let. d, e et h

Les objets relevant de la protection de la nature, qui étaient jusqu'ici mentionnés à la let. e, ont été ajoutés à la let. d, où ils sont précisés, tout comme les zones à protéger. L'acquisition au sens de cette disposition sera en règle générale autorisée si elle permet de mieux assurer leur protection à long terme. Conformément à l'art. 15 LPN, la Confédération peut acquérir des sites naturels, des sites évocateurs du passé ou des monuments d'importance nationale et en assurer la protection par contrat ou, si ce n'est pas possible, par expropriation. Elle peut déléguer les tâches administratives aux cantons, aux

communes ou aux organisations. La protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale seront dans la mesure du possible assurés sur la base d'accords avec les propriétaires fonciers et les exploitants ainsi que par un mode d'exploitation agricole et sylvicole approprié. Les cantons ont la compétence pour recourir à l'expropriation pour autant que les buts visés par la protection exigent l'acquisition de terres. Ils peuvent, dans leurs dispositions d'exécution, déclarer applicable la loi sur l'expropriation, la décision sur les oppositions en litige revenant au gouvernement cantonal (art. 18c LPN). L'acquisition de terres au sens de l'art. 62, let. e, LDFR n'a pas besoin d'être autorisée lorsqu'il s'agit d'une expropriation. Par ailleurs, le fait que, malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait (art. 66 LDFR), personne ne veuille acquérir l'immeuble pour l'exploiter lui-même constitue une exception au principe de l'exploitation à titre personnel visée à l'art. 64, al. 1, let. f, LDFR. Le principe qui veut que la protection soit d'abord garantie autrement que par un achat et la possibilité d'une acquisition par des appels d'offres supposent également que les exceptions précitées ne peuvent s'appliquer que s'il est démontré que la protection est ainsi mieux assurée. Il peut s'agir, par exemple, de terres en friche, depuis longtemps à l'abandon, qu'un nouveau propriétaire pourrait de nouveau entretenir conformément aux objectifs de protection.

L'art. 64 précise expressément, à l'al. 1, let. h, que l'autorité compétente peut admettre une exception pour l'acquisition de participations minoritaires jusqu'à concurrence de 25 % par des personnes qui ne sont pas des exploitants à titre personnel. Cette dérogation implique que les autres parts, soit au moins les trois quarts, soient détenues par des exploitants à titre personnel. Cette exception est nécessaire parce que, selon la nouvelle formulation de l'art. 61, al. 1, LDFR, tous les transferts à des personnes morales qui sont principalement composées d'une entreprise agricole ou d'un immeuble agricole sont soumis à autorisation.

Art. 71, al. 1

Les autorités compétentes en matière d'autorisation peuvent révoquer leur décision si l'acquéreur ne respecte pas les charges fixées. Par contre, la décision n'est plus révocable si l'inscription de l'acte juridique au registre foncier date de plus de dix ans (al. 2.).

Conformément aux principes généraux du droit administratif, les autorités cantonales peuvent, au besoin, assortir leur décision de dispositions accessoires sous forme de conditions ou de charges sans que cela soit mentionné expressément dans une norme légale. Généralement, la charge est assimilée à une obligation de faire, de ne pas faire ou de laisser faire, imposée à un citoyen par une condition accessoire jointe à la décision. La condition désigne un événement hypothétique : si celui-ci se produit, la décision produit ses effets (condition suspensive) ou cesse de produire ses effets (condition résolutoire). À la différence de la condition, qui influe directement sur la portée juridique ou sur l'expiration de la décision la concernant, l'exécution ou l'inexécution d'une charge n'a pas d'incidence directe sur l'effet de la décision qui la concerne, puisqu'elle est un simple ajout et non pas un élément nécessaire de la décision. En conséquence, une décision ne cesse pas de produire ses effets ou d'être valide uniquement parce qu'une charge n'est pas ou plus respectée : elle reste, au contraire, valide tant qu'elle n'a pas été révoquée. À cet égard, la charge constitue une clause accessoire, qui comporte moins d'effets restrictifs que la condition résolutoire. Elle peut en outre faire l'objet d'un recours puisqu'elle est distincte du reste de la décision, même si elle figure dans la décision (ATF 129 II 361 consid. 4.2).

Art. 72, al. 1^{bis}

Il est prévu qu'en cas d'inexécution ou d'exécution imparfaite des charges d'une autorisation d'acquisition (art. 71, al. 1, LDFR), l'autorité compétente en matière d'autorisation puisse donner la possibilité de respecter lesdites charges dans un délai convenable après avoir entendu l'acquéreur. Si, par contre, l'exécution des charges ou l'annulation de l'acquisition se révèlent impossibles ou inopportunes, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut prendre d'autres mesures pour rétablir l'état conforme au droit. Elle peut, par exemple, convenir avec le propriétaire que l'immeuble sera vendu à un exploitant à titre personnel dans un délai raisonnable. Les mesures choisies doivent être proportionnées au but visé et refléter les objectifs de la LDFR (art. 1 LDFR).

Art. 73, al. 1

L'augmentation de la valeur de rendement agricole passe de 35 à 50 %.

Art. 75, al. 1, let. e

Quoi qu'il en soit, une décision judiciaire est arrêtée, que tous les aspects du divorce ou de la séparation de corps aient été réglés à l'amiable ou que le tribunal ait dû au moins statuer sur certains points. Une convention doit aussi être ratifiée par le tribunal (art. 288, al. 1, CPC ; RS 272). La dérogation proposée permet de garantir les créances matrimoniales résultant d'un divorce ou d'une séparation de corps qui ont été entérinés ou fixés juridiquement et qui dépassent la charge maximale et de mieux les financer. Si les liquidités de l'exploitation ne sont pas suffisantes pour leur financement complet, il sera dorénavant possible d'accorder au conjoint qui quitte le domicile une garantie du prêt par gage immobilier.

Art. 79, al. 2 et 4, art. 88, al. 2, art. 90, al. 2, et art. 91, al. 3

L'adaptation de l'ordonnance sur l'organisation du DFJP et de celle du DEFR a permis au Conseil fédéral d'attribuer au DEFR la compétence pour la LDFR et la LBFA début 2021. En conséquence, il faut remplacer « DFJP » par « DEFR » à certains endroits. L'ODFR sera modifiée dans le prochain train d'ordonnances agricoles.

Modification d'un autre acte

Art. 58, al. 1, loi fédérale sur le bail à ferme agricole

À l'al. 1, « DFJP » sera remplacé par « DEFR » (cf. commentaire sur l'art. 79 LDFR).

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La présente révision partielle n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

4.1.2 Conséquences sur le plan du personnel

Les ordonnances sur l'organisation des deux départements ont été modifiées le 1^{er} janvier 2021 sans que les ressources en personnel de l'OFAG aient été augmentées (cf. ch. 2.3.11). Il s'est avéré que les ressources disponibles étaient insuffisantes pour accomplir les tâches actuelles et pour relever les nouveaux défis découlant de la LDFR et de la LBFA avec le soin voulu et selon les normes de qualité actuelles. Les charges ont été plus lourdes que prévu en raison des contacts fréquents et étroits avec les cantons, de l'association des parties prenantes à la réflexion ainsi que du nombre accru des questions adressées à l'OFAG. En outre, il faudra résoudre des difficultés nouvelles et diverses pour la haute surveillance et les évaluations. Lors de la révision partielle de la LDFR et de la LBFA, l'OFAG doit exercer la haute surveillance et en assurer le suivi selon les standards du Contrôle fédéral des finances en mettant davantage l'accent sur les risques. Il est par ailleurs nécessaire de prendre des mesures dans d'autres domaines, comme le remaniement de la méthode appliquée pour calculer la valeur de rendement, qui n'est plus conforme à celles utilisées aujourd'hui pour l'évaluation. Enfin, il y a lieu de remanier le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole.

Une haute surveillance en fonction des risques permet à la Confédération de s'assurer du respect de la loi et de veiller à son application uniforme. Il s'agit notamment, dans le cas de la LDFR, de l'exécution cantonale en vue de l'autorisation de l'acquisition d'entreprises ou d'immeubles agricoles, de l'exclusion d'immeubles du champ d'application de la LDFR, du partage matériel, de la fiabilité du prix de vente, de l'estimation de la valeur de rendement agricole ainsi que de l'autorisation du dépassement de la charge maximale. En ce qui concerne la LBFA, il faut surveiller en fonction des risques l'autorisation du fermage agricole pour les entreprises agricoles, l'opposition aux fermages trop élevés concernant des immeubles agricoles, l'autorisation de l'affermage par parcelles d'immeubles agricoles et pour des durées assez

courtes. Le mandat de haute surveillance inscrit dans la Constitution permet de veiller à l'application du droit fédéral et à une exécution uniforme (art. 49, al. 2, Cst.). Les ressources en personnelles actuelles ne permettraient pas de contrôler l'accomplissement de ces tâches avec le soin voulu. Il faudrait, par exemple, observer l'évolution des fermages payés pour contrôler le respect du fermage admis lors de l'exercice de la haute surveillance. L'absence de contrôles pourrait avoir pour conséquence un dépassement du fermage autorisé. Il en résulterait un enrichissement indu du propriétaire foncier au détriment des fermiers exploitant les terres. Le revenu du secteur agricole s'en trouverait réduit. Plus de la moitié du million d'hectares de surface agricole utile sont actuellement affermés. Le fermage licite est compris entre 600 et 1000 francs par hectare de surface agricole utile. Dans l'hypothèse d'un dépassement moyen de 100 francs par hectare de surface agricole utile (une estimation en réalité plutôt faible), le revenu du secteur agricole baisserait de 50 millions de francs par an.

Le DEFR estime que le traitement des questions relatives à la LDFR et à la LBFA représenterait un surcroît de personnel équivalant à environ trois postes à temps complet à partir de 2027. Les ressources nécessaires et leur financement seront de nouveau examinés en détail après l'évaluation des résultats de la consultation et à la lumière des modifications du projet susceptibles de découler des décisions du Conseil fédéral sur le cadre de développement pour le domaine propre à partir de 2027.

4.2 Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)

Les nouvelles réglementations proposées entraîneront une faible augmentation des charges des cantons (autorités compétentes en matière d'autorisation et de surveillance, offices du registre foncier).

Les règles s'appliquant aux sociétés anonymes et aux sociétés à responsabilité limitée renforceront la sécurité du droit, facilitant ainsi le travail des cantons, qui devraient, par contre, être davantage sollicités pour des renseignements d'ordre juridique.

Lors de la réalisation de projets de protection contre les crues, de revitalisation des eaux et de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage, l'acquisition d'immeubles agricoles en emploi nécessitera une autorisation de l'autorité cantonale chargée de l'application du droit foncier rural. Une autorisation d'acquisition sera accordée dans un délai d'un mois pour autant que les exigences concernées soient respectées. L'acquisition d'immeubles agricoles situés dans le périmètre du projet restera non soumise à autorisation.

4.3 Conséquences économiques

4.3.1 Conséquences pour le secteur agricole

Les conséquences des principaux changements pour le secteur agricole sont présentées brièvement ci-après.

Les mesures destinées à renforcer l'exploitation à titre personnel sont les suivantes :

- renforcement de la position des exploitants à titre personnel par la fixation de charges et de conditions ;
- renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport à celle des autres bailleurs de fonds ;
- renforcement de la position des exploitants à titre personnel par rapport aux intérêts de la protection contre les crues, de la nature et du paysage.

Les mesures précitées garantissent une application uniforme de la LDFR, en réglant des questions encore en suspens au sujet notamment de l'exploitation à titre personnel avec des personnes morales sous forme d'organisations. Ces mesures offrent à l'exploitant à titre personnel une sécurité juridique ainsi qu'une marge de manœuvre entrepreneuriale dans les limites des dispositions légales. Par contre, il bénéficie d'une moins grande liberté pour l'acquisition de capitaux (participation des exploitants à titre personnel d'au moins 75 % au lieu des 50 % actuels). Le renforcement du principe de l'exploitation à titre personnel permet de prévenir la spéculation foncière concernant les terres cultivées, qui sont une ressource précieuse pour la production agricole. La position de l'exploitant à titre personnel est confortée par rapport aux intérêts de la protection de la nature et du paysage, puisque l'autorité

cantonale compétente en matière d'autorisation s'assure, d'une part, que le prix licite est bien respecté et, d'autre part, que l'exploitation du sol est conforme au but.

Les mesures destinées à renforcer la position des conjoints sont les suivantes :

- droit de préemption des conjoints ;
- augmentation de la valeur d'imputation lors d'investissements substantiels ;
- dépassement non soumis à autorisation de la charge maximale en vue du financement de créances matrimoniales résultant d'une séparation de corps ou d'un divorce.

Les conjoints des propriétaires d'une entreprise agricole ont la possibilité d'exiger l'attribution de ce bien pour l'exploiter à titre personnel lors d'une vente de gré à gré, ce qui permet de consolider leur position. Dans le cas d'un divorce ou d'une séparation de corps, la créance matrimoniale peut aussi être garantie par un gage immobilier dépassant la charge maximale. L'augmentation de la valeur d'imputation améliore la situation financière des conjoints, puisqu'il est possible d'accroître de manière appropriée la valeur de rendement. Elle rend également plus équitable le partage entre tous les héritiers.

Les mesures destinées à renforcer l'entrepreneuriat sont les suivantes :

- Augmentation de la charge maximale : les exploitations agricoles bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre financière grâce à des possibilités de financement à des taux d'intérêt plus intéressants. L'endettement des agriculteurs jusqu'à la charge maximale peut s'aggraver au fil du temps.
- Le droit de superficie sur des immeubles agricoles affermés permet aux fermiers de garantir la propriété de leurs investissements et de constituer un gage à des fins de financement. Les bâtiments d'exploitation peuvent être construits à des emplacements optimaux, ce qui répond aux besoins de l'aménagement du territoire.
- Possibilité du partage matériel de grandes entreprises : les exploitations peuvent mieux se spécialiser et améliorer ainsi leur compétitivité. La transmission de l'entreprise agricole à la génération suivante (au sein ou en dehors de la famille) peut être facilitée.

Les mesures précitées permettent d'accroître la liberté d'entreprise dans la mesure où le financement de projets de construction ou l'acquisition d'immeubles ou d'entreprises agricoles peuvent être mieux garantis. La charge maximale est la limite jusqu'à laquelle une exploitation peut s'endetter en prenant des crédits sur gage immobilier sans autorisation supplémentaire. La limite ne donne pas d'information sur la solvabilité de l'exploitation, ni sur la cote de crédit ou sur le caractère supportable de l'endettement. Le relèvement de la charge maximale réduit considérablement les coûts d'emprunt, car il est aussi possible de s'endetter sans gage immobilier à des conditions nettement plus mauvaises.

Le droit de superficie permet de garantir la propriété de l'investissement lorsque les terres n'appartiennent pas à l'exploitant à titre personnel.

La division d'entreprises avec plusieurs centres d'exploitation en deux ou plusieurs entreprises agricoles donne au repreneur la possibilité de trouver des solutions différenciées au sein et en dehors de la famille.

4.3.2 Conséquences pour les secteurs en amont et en aval

Les secteurs amont et en aval ne sont pas concernés par les dispositions de la LDFR.

4.4 Conséquences pour la société

Dans le cas d'une séparation de corps ou d'un divorce, le relèvement de la charge maximale renforce la position des conjoints en ce sens que les éventuelles créances matrimoniales ne pouvant pas être payées immédiatement peuvent être garanties par la suite par un prêt garanti par gage immobilier. Grâce à leur droit de préemption, placé au deuxième rang, avant les frères et sœurs et leurs enfants, les conjoints exploitant à titre personnel pourront continuer à diriger l'entreprise agricole, si aucun des descendants n'a l'intention de le faire. Selon le droit en vigueur, les frères et sœurs du propriétaire ainsi que leurs enfants peuvent acquérir l'entreprise contre la volonté des conjoints, qui ne bénéficient pas de droit de préemption. Les conséquences pratiques devraient, en revanche, être limitées puisque le

droit de préemption ne doit être exercé que dans de rares cas. Le plus souvent, il est possible de trouver une solution consensuelle au préalable ou l'entreprise n'est simplement pas vendue.

4.5 Conséquences pour l'environnement

L'acquéreur devra désormais prouver, lors de la procédure d'acquisition, que la protection des surfaces peut être mieux assurée. La modification de l'obligation d'autorisation pour l'achat de terres acquises en emploi renforce le principe de l'exploitation à titre personnel en ce sens que l'autorité cantonale compétente autorise l'achat et veille à ce que le but et le prix licite soient respectés. Il est ainsi possible d'empêcher que les prix soient trop élevés ou que des terres soient acquises sans être mises à la disposition des agriculteurs exploitant à titre personnel en tant qu'objets en emploi.

La nouvelle réglementation n'empêchera pas la réalisation de projets de protection contre les crues, de revitalisation, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage, puisqu'un droit à l'obtention d'une autorisation est exigible, pour autant que les conditions ad hoc soient remplies. En règle générale, une autorisation cantonale devrait être accordée dans un délai d'un mois par l'autorité d'exécution cantonale compétente. Il n'y donc pas lieu de s'attendre à des retards importants dans la réalisation de ces projets d'envergure sur plusieurs années. Le prix licite visé à l'art. 66 LDFR a pour objectif d'empêcher des prix de vente ou des attentes trop élevés de la part des vendeurs, ce qui permet de garantir une utilisation rationnelle des deniers publics.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la loi se fondent, d'une part, sur les articles de la Constitution fédérale mentionnés dans le préambule, en particulier l'art. 104 Cst., qui, à l'al. 3, let. f, habilite expressément la Confédération à légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

5.2.1 Engagements auprès de l'OMC

Les nouvelles réglementations proposées ne concernent pas les engagements pris dans l'enceinte de l'OMC.

5.2.2 Relation avec les autres engagements internationaux de la Suisse

Aucune disposition existante ou envisagée de l'UE ne concerne expressément le droit foncier rural. Ce droit relève de la compétence de chacun des États membres.

Les modifications de la LDFR sont compatibles avec les engagements de droit international de la Suisse. Les présentes propositions sont conformes aux engagements d'application générale, comme celles qui découlent pour la Suisse de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁸. Enfin, ces mesures mettent en œuvre les recommandations que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU (Comité CEDEF) a adressées à la Suisse en 2009 et en 2016 au sujet des femmes rurales. Ces mesures sont également conformes aux conclusions de la 62^e session de la Commission de la condition de la femme des Nations unies (CSW) de 2018.

¹⁸ RS 0.108