

Question

Lors des délibérations de la loi sur le droit foncier rural par les Chambres fédérales au début des années 90, le Parlement a décidé de limiter fortement l'accès aux terrains agricoles aussi bien par les communes que par les privés. Par cette mesure, le législateur voulait empêcher, pour des raisons compréhensibles, que le terrain agricole puisse être utilisé de manière abusive à des fins de spéculation. En même temps, il s'agissait aussi de réservier aux agriculteurs l'exploitation des terrains agricoles et d'assurer ainsi l'existence des entreprises agricoles. Selon les dispositions légales en vigueur, les collectivités ne peuvent en principe acquérir du terrain agricole que dans des cas précisément délimités, à savoir

- lorsqu'elle est nécessaire à l'exécution d'un ouvrage public ou
- lorsqu'elle sert au remplacement en cas d'édition d'un ouvrage public (p. ex. STEP) et que la législation fédérale ou cantonale autorise ou permet la prestation d'objets en remplacement.

En revanche, les collectivités ne sont pas autorisées à acquérir des terrains agricoles pour s'en servir à d'autres fins comme objet en remplacement.

Dans l'intervalle, la situation a totalement changé. D'une part, l'agriculture a connu un changement structurel majeur qui, selon toute vraisemblance, se poursuivra au cours des prochaines années. D'innombrables exploitations ont cessé leur activité ou ont fait l'objet de fusions. D'autre part, il apparaît que les prescriptions actuelles constituent de plus en plus, pour les communes politiques et l'Etat, une entrave à un aménagement du territoire équilibré, qui permettrait en particulier la création de plus grandes zones industrielles et artisanales, et en conséquence la création d'emplois.

Le canton de Fribourg et les communes fribourgeoises dépendent fortement de ce type de zones pour être en mesure de poursuivre le développement économique du canton et de créer des emplois qualifiés. Toutefois, il serait insensé de créer des zones industrielles et artisanales dans le cadre de l'aménagement local sans avoir la possibilité de dédommager les propriétaires du terrain par un objet en remplacement. L'expérience nous montre que sans cette possibilité la qualité de l'aménagement local est entravée et le développement économique bloqué.

Pour ne pas mettre en péril l'existence de son exploitation, il arrive souvent que l'agriculteur concerné n'accepte pas la vente d'un terrain mis en zone à bâtir tant qu'on ne peut pas lui fournir un objet en remplacement. Cela est aussi dans l'intérêt de l'agriculture puisqu'un aménagement local approprié ou une utilisation économique du sol permet d'exploiter le terrain de manière plus efficace (moins de terrains à bâtir théorisés, mais création de surfaces continues d'une certaine étendue dans la zone agricole). Par ailleurs, de telles mesures iraient dans le sens du changement structurel actuellement en cours dans l'agriculture.

La possibilité d'acquérir des terrains agricoles qui servent de remplacement en vue de la création de zones industrielles et artisanales, devrait être expressément limitée aux communes politiques et à l'Etat pour que soit toujours respecté l'objectif d'origine de la loi et afin d'éviter toute possibilité de spéculation. La tâche fondamentale du droit foncier, à savoir la garantie de l'exploitation à titre personnel, ne devrait pas être affectée.

1. Quelles possibilités le Conseil d'Etat voit-il pour donner suite à cette option importante pour le développement économique du canton?
2. Est-ce que le Conseil d'Etat est disposé à intervenir auprès du Parlement fédéral pour autant qu'une intervention en vue du changement de la loi sur le droit foncier rural (notamment l'article 65) s'avère nécessaire ?

Le 16 mars 2007

Réponse du Conseil d'Etat

Remarques générales

1. En ce qui concerne la disponibilité des terrains en zones à bâtir

Lors de l'élaboration des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral, des limites très claires ont été posées aux moyens d'action de cette planification. Il s'agit notamment des dispositions constitutionnelles protégeant la propriété privée. Il en résulte qu'il faut souvent constater que l'affectation du sol ne correspond pas forcément à son utilisation effective. Les statistiques à disposition sur les zones à bâtir montrent que l'étendue des zones est suffisante pour assurer la poursuite du développement du canton. En revanche, les zones planifiées ne sont pas forcément disponibles sur le marché foncier (thésaurisation des terrains par les propriétaires).

En ce qui concerne plus particulièrement les zones d'activités, les chiffres à disposition montrent que plus des deux tiers des zones d'activités d'importance cantonale sont en mains privées. Comme le mentionnent le plan directeur cantonal et l'avant-projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), les collectivités publiques devraient entreprendre une politique foncière active en vue de mieux gérer notamment l'urbanisation de secteurs stratégiques.

Des instruments sont cependant à disposition pour améliorer la disponibilité effective des terrains. En premier lieu, il convient de mentionner le contrat de droit administratif qui permet aux collectivités publiques de prévoir des droits d'emption ou de fixer un prix d'acquisition d'un terrain dont la mise en zone est confirmée ou prévue dans le cadre de la révision d'un plan d'affectation des zones. Ces contrats de droit administratif n'ont jusqu'ici que peu été utilisés. Lors de la révision du plan directeur cantonal, le canton a cherché à renforcer leur utilisation et l'avant-projet de LATEC propose expressément le recours à cet instrument précieux. Lors de leur planification, contrairement à leurs pratiques passées, les communes doivent veiller à avoir des garanties d'utilisation effective du sol mis en zone. En vue d'un résultat optimal, les contrats de droit administratif doivent être établis avant la mise à l'enquête du plan d'affectation des zones.

En résumé, il ne sert à rien d'affecter des terrains en zone à bâtir si leurs propriétaires n'ont pas l'intention de construire ou de mettre en vente dans les 15 ans (durée généralement estimée du plan d'aménagement local) ; ce principe vaut pour tous les types de propriétaires, y compris les agriculteurs.

2. Garantir une offre suffisante de terrains industriels stratégiquement situés

Le Conseil d'Etat a constaté ces dernières années une nette diminution de l'offre de terrains industriels de qualité. Afin d'éviter que cette pénurie ne se prolonge, il a mis sur pied un groupe de travail « Politique foncière active », composé des représentants des divers services de l'Etat directement concernés par cette problématique. Suite à diverses analyses, ce groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'afin de pouvoir offrir des terrains industriels adéquats aux entreprises souhaitant s'établir dans le canton, l'Etat et les communes devraient pouvoir acquérir des surfaces, qui permettraient de créer de nouvelles zones industrielles stratégiques d'un seul tenant et d'assurer ainsi un aménagement du territoire cohérent dans le canton de Fribourg. Cela permettrait également de réserver des terrains stratégiques (à des prix raisonnables) pour les entreprises actives dans les domaines d'activité que le canton souhaite développer, de mieux contrôler le nombre et l'évolution des centres commerciaux et d'éviter une thésaurisation des terrains, pratique qui a tendance à se développer.

A cette fin, l'Etat et les communes politiques devraient avoir la possibilité d'acquérir à des conditions strictes aussi bien du terrain industriel, appartenant à des privés, que du terrain agricole (afin de le transformer en terrain industriel ou de l'utiliser en remplacement). La possibilité pour l'Etat d'acquérir des parcelles de terrain agricole en vue de les transformer en zone industrielle éviterait que certains propriétaires de terrain agricole ne spéculent et provoquent une forte croissance des prix, lorsqu'un changement d'affectation de la zone est envisagé. Le canton et les communes devraient également avoir la possibilité d'acheter des parcelles agricoles afin de les utiliser en remplacement, à savoir afin de les échanger avec des agriculteurs possédant des parcelles idéalement situées pour en faire du terrain industriel mais ne souhaitant pas les vendre pour ne pas mettre en péril leur exploitation.

En résumé, la possibilité pour l'Etat et les communes à des conditions strictes d'acquérir du terrain agricole permettrait au canton de Fribourg de mieux gérer son territoire. Le Conseil d'Etat constate en effet qu'il est impératif de maîtriser avec plus de fermeté l'espace disponible et que seule l'acquisition de terrains destinés à l'aménagement de zones stratégiques par les autorités politiques permettra d'assurer un aménagement du territoire cohérent. Tant les exploitations agricoles que les citoyens et les entreprises du canton bénéficieront d'un aménagement du territoire équilibré et contrôlé.

3. Respect du droit foncier rural

- a) La question de l'acquisition de terrains agricoles pour les collectivités publiques, dans le cadre de l'utilisation de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), a été très disputée aussi bien dans les milieux concernés qu'aux Chambres fédérales. La collectivité devait-elle être dispensée de la procédure d'autorisation, devait-elle être assimilée à un acquéreur privé ou fallait-il stipuler des motifs spéciaux d'autorisation ? Telles étaient les principales interrogations. Dans ce contexte, sont apparues principalement des difficultés à limiter la politique de terrains à bâtir souvent agressive des communes et des corporations. Au Parlement, deux positions de principe différentes se sont affrontées : la première voyait dans la collectivité la garantie d'une politique raisonnable de construction de logements sociaux dont le domaine ne devrait pas être semé d'empêchement de droit foncier (BO CE 1990, 213 et 680), tandis que l'autre voyait dans la collectivité une concurrence aux promoteurs privés sur le marché foncier et craignait une étatisation de la politique foncière (BO CE 1990, p. 679 ss ; BO CN 1991, p. 865 ss).

La solution adoptée par le Parlement constitue une voie médiane consensuelle et une solution appropriée. La collectivité est véritablement assimilée à un acquéreur

privé : elle peut dans le cadre de l'article 64 al. 1 lettre a LDFR, acquérir des exploitations à affermer et procéder à des achats d'arrondissement mais elle ne peut pas, de manière explicite, intervenir en qualité d'exploitant à titre personnel. Par contre, si le droit public est destiné à l'accomplissement d'une de ces tâches, sur du terrain agricole, elle doit être autorisée à acquérir (BO CE 1990, p. 680 et 727 ; BO CN 1991, p. 867).

- b) Selon l'article 65 de la loi fédérale sur le droit foncier rural, l'acquisition par la collectivité ou par ses établissements est autorisée quand :
 - a) elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique prévue conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire ;
 - b) elle sert au remplacement en cas d'édition d'un ouvrage prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire et que la législation fédérale ou cantonale prescrit ou permet la prestation d'objets en remplacement.

Les « tâches publiques » sont des tâches étatiques matérielles, qui supposent une norme légale attributive de compétences qui autorisent et obligent à exercer une activité étatique dans un domaine déterminé.

Réponses aux questions

1. *Quelles possibilités le Conseil d'Etat voit-il pour donner suite à cette option importante pour le développement économique du canton ?*

Il s'agit d'abord d'utiliser tous les moyens légaux, qui relèvent en particulier du droit de l'aménagement du territoire et qui permettent d'éviter la thésaurisation de terrains situés en zone à bâtir. A signaler parmi eux le renforcement de l'utilisation des contrats de droit administratif (cf. pt 1 ci-dessus) et le renforcement des mesures de déclassement en cas de non utilisation de zones à bâtir conformément à leur destination. Il serait aussi possible de prévoir dans la législation cantonale – par exemple dans la loi sur l'aménagement du territoire ou la loi sur la promotion économique - les conditions légales permettant l'application de l'article 65 lettre b LDFR, s'agissant de l'aménagement ou de l'équipement des zones industrielles stratégiques.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat est disposé à intervenir auprès du Parlement fédéral pour autant qu'une intervention en vue du changement de la loi sur le droit foncier rural (notamment l'article 65) s'avère nécessaire ?*

Comme cela a été dit ci-dessus, les instruments propres à la législation sur l'aménagement du territoire et à la législation sur la promotion économique, apparaissent suffisants pour atteindre les buts recherchés par l'intervenant et que partage le Conseil d'Etat. L'ouverture souhaitée pour l'acquisition de terrains agricoles par les collectivités publiques présente des inconvénients majeurs, vu la différence des valeurs très importantes entre les terrains agricoles et les terrains à bâtir. Une politique cohérente en la matière suppose l'organisation de réserves importantes de terrains agricoles, ce qui contribue grandement à favoriser une certaine spéculation et d'empêcher ainsi les agriculteurs d'agrandir leurs exploitations et de devenir propriétaires de leur outil principal de travail. Enfin, dans la très grande majorité des cas, il sera quasiment impossible de coordonner à la fois les besoins de la collectivité avec les offres de ventes de terrains agricoles. Cela d'autant plus que la simultanéité des actes d'achat et de vente devra intervenir dans la même région.