

Réponse du Conseil d'Etat

L'article 28 al. 3 de la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF; RSF 917.1) reprend et précise l'article 703 al. 1 du code civil suisse (CC, RS 210), à teneur duquel, lorsque des améliorations du sol ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision sont réputés y adhérer.

Cette règle a été introduite dans le code civil par la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'agriculture dans le but de faciliter la constitution de syndicats en vue de réaliser des améliorations foncières. Le législateur fédéral a voulu éviter un blocage par indifférence ou désintérêt, sachant qu'en milieu rural le nombre de propriétaires exploitant leurs surfaces agricoles est en diminution et qu'une telle tendance se révèle défavorable à la réalisation d'améliorations foncières.

Etant donné que, dans l'ensemble de la Suisse, une proportion toujours plus grande de propriétaires ne cultive pas elle-même le sol, la règle selon laquelle les abstentionnistes sont assimilés aux adhérents répond à un besoin qui est toujours d'actualité.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'article 703 al. 1 CC ne contient que des prescriptions minimales relatives aux améliorations foncières et n'exclut pas des prescriptions de droit public des cantons en la matière. En effet, le législateur fédéral a prévu à l'alinéa 3 que la législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le code soumet l'exécution des travaux d'améliorations foncières. A ce propos la jurisprudence a précisé que les cantons ne peuvent pas rendre plus difficile la constitution de l'entreprise ni l'empêcher, mais peuvent la faciliter (ATF 116 Ib 24, JdT 1992 I 522).

Dès lors qu'il reprend le prescrit de l'article 703 al. 1 CC, l'article 28 al. 3 LAF n'a qu'un effet déclaratif. Conformément au principe de la force dérogatoire (ou de la primauté) du droit fédéral, les cantons sont en effet tenus d'appliquer les prescriptions minimales relatives aux améliorations foncières prévues à l'article 703 al. 1 CC. Ils peuvent encore alléger ces prescriptions mais non pas les aggraver. Or, la non-application de la règle selon laquelle les absents sont considérés comme acceptants rendrait, à l'évidence, plus difficile la constitution des syndicats et la réalisation des travaux d'améliorations foncières, ce qui est contraire au droit fédéral.

D'autre part, il convient aussi de relever que cette règle est portée à connaissance des propriétaires déjà lors de l'assemblée d'information qui précède l'assemblée constitutive du syndicat d'améliorations foncières. De plus, dans l'avis de convocation à l'assemblée constitutive adressé par lettre signature à tous les propriétaires concernés, de même que dans l'avis publié dans la Feuille officielle, le prescrit de l'article 28 al. 3 LAF est toujours expressément énoncé. Pour ce qui est des absents pour cause d'éloignement ou autre empêchement, le délai légal de vingt jours entre la convocation et la tenue de l'assemblée (art. 25 LAF) leur permet, si besoin est, de se faire représenter, conformément à l'article 27 LAF, au moyen d'une procuration dont la formule est systématiquement jointe à la convocation. Ainsi, si un propriétaire absent désire exprimer son opposition, il en a les moyens légaux.

Dans ces conditions, on doit admettre que les propriétaires qui décident de ne pas participer à l'assemblée ni de s'y faire représenter manifestent, par leur absence, qu'ils acceptent la constitution du syndicat et la réalisation du projet d'améliorations foncières. Partant, l'article 28 al. 3 LAF n'est pas du tout antidémocratique.

Il convient enfin de rappeler qu'en 1992 le Grand Conseil a confirmé l'article 28 al. 3 LAF en refusant par 56 voix contre 15 la motion du député Paul Vonlanthen qui demandait l'abrogation de cette disposition (BGC 1992 pp. 2641 à 2648).

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 22 février 2005