



## Message 2015-DIAF-4

7 mars 2023

### Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier l'actuelle loi cantonale du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LALDFR).*

*Le présent rapport suit le plan suivant :*

### Table des matières

<b>1</b>	<b>Le cadre actuel</b>	<b>3</b>
1.1	La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural	3
1.2	L'Autorité foncière cantonale	3
1.3	Un environnement évolutif	4
<b>2</b>	<b>La nécessité du projet</b>	<b>4</b>
2.1	Une augmentation régulière des dossiers à traiter	4
2.2	Interventions parlementaires	4
2.3	Avant-projet de loi de 2015	5
2.4	Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale	6
<b>3</b>	<b>Le projet du 8 février 2022</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Le nouveau projet</b>	<b>6</b>
4.1	Les membres de l'AFC	6
4.2	La présidence de l'AFC	8
4.3	La nomination de la présidence et des membres	8
4.4	Le/la secrétaire suppléant(e)	9
4.5	La surveillance de l'AFC	9
4.6	La récusation et la prévention des conflits d'intérêts	9
4.7	Le traitement des données personnelles	10
4.8	Formulation non-sexiste	10
<b>5</b>	<b>Le commentaire des articles du projet de loi</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Les conséquences financières et en personnel</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Développement durable</b>	<b>13</b>



---

# 1 Le cadre actuel

---

## 1.1 La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Cette loi est structurée en six titres. Son titre 1 traite des dispositions générales de la loi. Trois titres traitent du droit foncier rural matériel, à savoir les dispositions relatives aux restrictions de droit privé (titre 2) et de droit public (titre 3) dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, ainsi que celles relatives aux mesures destinées à prévenir le surendettement (titre 4). Le droit foncier rural formel, à savoir les dispositions relatives à la procédure et aux voies de recours, fait l'objet du titre 5. Son titre 6 concerne les dispositions finales.

La LDFR ne laisse que peu de marge de manœuvre au législateur cantonal. Lorsqu'une telle marge de manœuvre existe sous l'angle du droit matériel, les dispositions fédérales le mentionnent expressément ; cette marge existe essentiellement dans le cadre des choix que peut faire le législateur cantonal sous l'angle du champ d'application de la LDFR (art. 5 et 7 LDFR). Pour le surplus, il appartient essentiellement au législateur cantonal de mettre en place le cadre organisationnel de manière à appliquer le droit foncier rural formel, à savoir le titre 5 de la LDFR (procédure, voies de recours).

## 1.2 L'Autorité foncière cantonale

L'Autorité foncière cantonale (ci-après : AFC) a été instituée il y a septante ans, en 1952, par la loi d'application de la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale. L'AFC s'est vu ensuite attribuer de nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des fermages agricoles, conformément à la loi d'application de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles.

Actuellement, le statut et les compétences de l'AFC sont ancrés dans la loi d'application du 28 septembre 1993 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) et dans la loi du 24 février 1987 d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LALBFA). Selon les attributions légales émanant de ces deux textes législatifs, l'AFC est chargée principalement de statuer sur toutes les questions de nature administrative qui relèvent de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole.

Quant à son statut, contrairement à la pratique des autres cantons, il ressort en substance des messages explicatifs de ces différentes lois que le législateur fribourgeois a voulu, dès le début, donner à l'AFC un statut particulier. C'est ainsi qu'un statut d'autonomie lui est accordé par rapport à l'administration. L'AFC n'est que rattachée administrativement à une Direction du Conseil d'Etat, en l'occurrence actuellement la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : DIAF). Ce rattachement administratif signifie que la DIAF n'a aucun pouvoir décisionnel sur les dossiers traités par l'AFC ; elle ne peut qu'en contrôler la gestion (cf. art. 61 al. 1 lit. b de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1)). Toujours pour respecter la volonté de donner à l'AFC l'indépendance la plus large possible par rapport à l'administration, il a été essentiellement fait appel, pour la constituer, à des membres extérieurs à l'administration qui connaissent bien à la fois les domaines concernés, le milieu et le « terrain » dans lesquels l'AFC est amenée à statuer.

L'AFC est composée de cinq membres (y compris la présidence) et de quatre membres suppléant-e-s, qui sont nommé-e-s par le Conseil d'Etat. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non agricoles. Lorsqu'elle siège dans cette composition, il est fait référence à « la commission », raison pour laquelle le présent Message utilise ce terme. Les membres de l'AFC exercent cette fonction à titre accessoire. Elle statue librement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, voire du Tribunal fédéral.

Bien que de très nombreux dossiers sont traités par l'AFC, et quand bien même cette commission bénéficie à Fribourg d'une très large indépendance en regard des autres cantons dans l'exécution de ses tâches, elle ne pourrait pas fonctionner sans bénéficier d'un appui juridique, technique et administratif constant. C'est la raison pour laquelle elle s'appuie sur un secrétariat permanent. Celui-ci s'occupe du traitement de tous les dossiers, de leur enregistrement jusqu'à la rédaction de tous les projets de décision finalisés ; il est mis à disposition de l'AFC par le Secrétariat

---

général de la DIAF. Il y a lieu de rappeler ici que l'indépendance de l'AFC est une particularité voulue par les autorités politiques fribourgeoises. Considérées comme des décisions purement administratives, les décisions en matière de droit foncier rural sont directement traitées par l'administration dans plusieurs cantons suisses.

Les décisions d'approbation de l'AFC peuvent notamment être contestées par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions, de l'agriculture et des forêts agissant, ce faisant, non pas en sa qualité de Direction de rattachement (art. 53 al. 1 LOCEA) habilitée à en contrôler la gestion, mais en sa (deuxième) qualité d'autorité de surveillance de l'AFC au sens de la LDFR. Cette tâche est confiée au secteur juridique du Secrétariat général de la DIAF.

L'AFC étant un organe indépendant d'application de la loi, ses décisions sont uniquement soumises à un contrôle juridictionnel aux niveaux cantonal et fédéral. Cette dernière instance fédérale permet une application uniforme au niveau national des lois concernées même si, comme dans tous les autres domaines du droit, la pratique des autorités cantonales peut varier dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont elles disposent.

### **1.3 Un environnement évolutif**

Depuis l'entrée en vigueur de la LALDFR en 1994, et a fortiori depuis 1952, l'administration cantonale a beaucoup évolué et son personnel s'est adapté aux nouvelles exigences juridiques et procédurales. Le rythme du changement des structures s'est lui aussi énormément accentué et l'AFC est appelée à rendre des décisions de manière toujours plus rapide afin, notamment, de permettre aux principaux acteurs de la LDFR, les agriculteurs et les agricultrices, de s'adapter sans délai aux nouvelles contraintes qui leur sont notamment imposées par la politique agricole fédérale. Le Conseil d'Etat a tenu compte de cette volonté de pouvoir traiter rapidement les dossiers dans les propositions de modification.

## **2 La nécessité du projet**

---

### **2.1 Une augmentation régulière des dossiers à traiter**

Globalement, depuis 1994, le nombre de décisions rendues par l'AFC (commission et présidence confondues) en application de la LDFR a augmenté. L'AFC a par exemple rendu 475 décisions en 1995, 561 décisions en 2000, 538 décisions en 2005, 586 décisions en 2010, 649 en 2015 et 576 en 2020. En 2022, l'AFC a enregistré 578 nouveaux dossiers. La commission traite en moyenne 10 à 15 dossiers par séance, soit environ 150 demandes par année. Ces statistiques ne font toutefois pas état de toute la correspondance traitée par l'AFC ainsi que des nombreux appels téléphoniques d'administrés demandant des renseignements et des conseils.

Le personnel du secrétariat de l'AFC correspond actuellement à 2.9 EPT. Ce personnel, bien que formellement intégré dans celui du Secrétariat général de la DIAF, n'exerce, pour les raisons d'indépendance évoquées précédemment, aucune des tâches dévolues au Secrétariat général ; il exerce ses tâches exclusivement au profit de l'AFC. Il convient de prendre des mesures organisationnelles afin de permettre à l'AFC, et plus particulièrement à son secrétariat, de poursuivre ses tâches en assurant, voire en améliorant encore, la qualité actuelle de ses prestations.

En raison de cette augmentation, des solutions d'organisation ont déjà été trouvées (telles que la création d'un site internet, l'établissement de formulaires de requêtes, la limitation du nombre d'inspections des lieux et l'augmentation du nombre de décisions présidentielles par rapport aux décisions de la commission en plénum), ce qui a permis de gérer, dans un premier temps, le flux de dossiers en augmentation tout en préservant l'indépendance de celle-ci.

### **2.2 Interventions parlementaires**

Dans quatre instruments parlementaires, soit en 2005 (QA 805.05 / Michel Losey : Travail de l'Autorité foncière cantonale), 2006 (QA 959.06 / Christian Ducotterd : Compétences et surveillance de l'Autorité foncière cantonale), 2010 (QA 3340.10 / Gilles Schorderet : Golf de Pont-la-Ville – Contrôle des fermages par l'Autorité foncière

---

cantonale) et 2014 (QA 2014-CE-84 / Ruedi Schläfli : Fonctionnement de l’Autorité foncière cantonale), des députés ont posé en substance la question de savoir comment fonctionne l’AFC.

Les réponses données par le Conseil d’Etat aux questions écrites ne mentionnent pas de problème de fonctionnement de l’AFC. Toutefois, la nature de ces questions a incité le Conseil d’Etat à élargir la réflexion et à examiner si, en sus des améliorations déjà apportées par l’AFC elle-même, la structure même de cette commission ne devrait pas être revue. Le Conseil d’Etat a ainsi donné le mandat à la DIAF d’élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif dans le but d’adapter la LALDFR, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la composition de l’AFC, ainsi que celles concernant l’organisation de son secrétariat. La DIAF a également été chargée de proposer, si possible, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions pour les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat AFC et les membres de la commission.

Enfin, le 3 juin 2017, la députée Solange Berset a déposé une question auprès du Conseil d’Etat (QA 2017-CE-125 : Fonctionnement de l’Autorité foncière), à nouveau au sujet du fonctionnement de l’AFC.

Dans sa réponse du 19 septembre 2017, le Conseil d’Etat a relevé des problèmes récurrents de fonctionnement en lien avec l’exécution de l’obligation de récusation, de même s’agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, et des incompatibilités ont été mis en évidence par l’enquêteur. Enfin, le Conseil d’Etat a également relevé que les prises de position dans le cadre de la consultation publique n’étaient pas unanimes et il a ainsi décidé de revoir le projet en collaboration étroite avec la nouvelle AFC, respectivement son président, de manière à adapter plus en profondeur l’organisation. Ce processus ne pouvait pas être mis en place avant la désignation, en juillet 2017, de la nouvelle commission. Par ailleurs, il a décidé de ne pas remettre en cause la volonté historique du législatif, à savoir l’indépendance de l’institution – une particularité fribourgeoise.

### **2.3 Avant-projet de loi de 2015**

L’avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation externe du 8 juillet au 21 septembre 2015. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants, surtout externes, qui se sont exprimés.

Dans le souci de rationaliser encore le travail de l’AFC, de raccourcir les délais de traitement et d’économiser des moyens, il a été proposé de réduire le nombre de membres (et de membres suppléants) de la commission. L’avant-projet prévoyait ainsi une modification de la commission de l’AFC qui serait désormais composée, comme à l’heure actuelle, de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres, tous nommés par le Conseil d’Etat, mais seuls deux membres suppléants seraient encore désignés, ceci afin d’assurer le quorum lors des séances. Il était précisé que ces derniers ne seraient toutefois plus systématiquement convoqués mais uniquement, comme il se doit en leur qualité de suppléants, pour suppléer à des absences. Il a par ailleurs été prévu de permettre à la présidence, qui signe actuellement près de 80% des décisions de l’AFC, de déléguer ses compétences à la vice-présidence. Les détails d’organisation seraient, le cas échéant, précisés par voie réglementaire.

Il a en outre été proposé que la secrétaire-juriste de l’AFC exerce la fonction de vice-présidente, ceci afin de permettre une plus grande efficacité et un gain de temps dans le traitement des dossiers les plus simples.

Enfin, le Conseil d’Etat a souhaité assurer dans la durée l’indépendance des membres de l’AFC et a ainsi proposé de renvoyer expressément la question de la durée des fonctions à la législation topique en la matière. La loi sur la durée des fonctions publiques accessoires prévoit en substance des nominations pour des périodes administratives de cinq ans, avec une limitation à trois périodes au maximum (cf. art. 2 et 3 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires ; RSF 122.8.2). Une exception devait être prévue pour la vice-présidence dès lors que celle-ci est issue du Secrétariat de l’AFC.

Comme mentionné ci-dessus, l’avant-projet a été mis en consultation externe et n’a finalement pas abouti dans l’attente des résultats de l’enquête administrative lancée en 2015.

---

## 2.4 Enquête administrative sur le fonctionnement de l'Autorité foncière cantonale

Simultanément au processus d'élaboration d'un avant-projet de nouvelle LALDFR, l'AFC a fait l'objet d'une enquête administrative au sujet de son fonctionnement ; cette enquête faisait notamment suite à : 1) certains des éléments rapportés par le député Ruedi Schläfli dans sa question écrite QA 2014-CE-84 et rappelés ci-dessus et 2) quelques dénonciations de personnes qui se déclaraient mécontentes de l'AFC.

Au vu de ce qui précède, il est apparu opportun, dès lors qu'un processus de révision totale de la LALDFR était engagé, de réexaminer dans le détail si des éléments susceptibles de réforme, non mentionnés dans le cadre des travaux préparatoires, pouvaient encore être identifiés par l'enquêteur.

Le processus de révision totale a ainsi été suspendu jusqu'à la prise de connaissance des résultats de l'enquête. L'enquêteur a livré son rapport le 29 février 2016.

Il en ressort d'abord en substance que *« l'AFC et son Secrétariat travaillent bien et de manière rapide. Il n'y a pas de retard et très peu de recours. Les quelques recours déposés confirment pour la plupart les décisions de l'AFC. »*

L'enquêteur a toutefois mis en évidence des problèmes de fonctionnement en lien avec l'exécution de l'obligation de récusation de même que s'agissant de la manière dont les récusations sont ensuite respectées dans les faits, ainsi que d'incompatibilités.

A la lumière de ces éléments, le Directeur IAF a décidé de reprendre le projet d'adaptation de la LALDFR et de lancer des réflexions générales sur le fonctionnement de l'AFC. A cet égard, un mandataire externe a été nommé en la personne de Me Alexis Overney, avocat à Fribourg. Ce dernier a été chargé d'analyser le fonctionnement de l'AFC et de formuler d'éventuelles propositions en fonction de ses constatations.

## 3 Le projet du 8 février 2022

---

Un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif a été mis en consultation externe du 22 septembre 2021 au 22 novembre 2021. Il a été bien accepté par la grande majorité des intervenants qui se sont exprimés.

Il prévoyait principalement d'octroyer la présidence de l'AFC au/à la secrétaire-juriste. Il proposait également d'abandonner la distinction entre membres ordinaires et membres suppléants. Leur nombre restait toutefois inchangé, à savoir huit en plus de la présidence. Enfin, il était prévu de ne pas conserver la fonction de secrétaire suppléant et de maintenir le rattachement administratif et la surveillance par la DIAF.

En date du 2 mai 2022, la Commission Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR) (CO-2022-004) a examiné le projet de loi. Des amendements ont été votés et le nouveau projet a été débattu en plénum au Grand Conseil le 19 mai 2022. A cette occasion, plusieurs députés ont émis différentes idées sur la structure que devrait avoir l'AFC. Par 59 voix contre 36 et 7 abstentions, le Grand Conseil a toutefois décidé de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat.

## 4 Le nouveau projet

---

Suite aux débats du Grand Conseil du 19 mai 2022, le Conseil d'Etat présente un nouveau projet de loi.

### 4.1 Les membres de l'AFC

L'actuelle LALDFR prévoit la composition suivante pour l'AFC : un(e) président(e), quatre membres (dont le/la vice-président(e)) et quatre membres suppléants. Un membre et un membre suppléant représentent les milieux non-agricoles. Les membres de l'AFC, y compris les membres suppléants, ont jusqu'à ce jour été choisis de manière à représenter non seulement, si possible, les diverses branches de l'agriculture mais également toutes les régions du

---

canton. Cette composition a été jugée nécessaire notamment dans le but de confronter en séance des points de vue agricoles souvent divergents. Depuis toujours, essentiellement semble-t-il dans le but d'assurer systématiquement le quorum à toutes les séances de la commission, ce sont non seulement les membres, mais aussi les membres suppléants de la commission qui sont convoqués en séance par la présidence. Cela signifie, dans les faits, que lorsqu'elle siège (environ douze fois l'an), la commission pourrait compter jusqu'à neuf membres, auxquels il faut ajouter le secrétaire suppléant, la secrétaire-juriste et la collaboratrice technique de l'AFC, soit douze personnes en tout.

La question du nombre de membres de l'AFC a été discutée et certains députés estiment que le nombre de neuf membres – présidence comprise – est particulièrement élevé pour une commission de l'Etat. Ce nombre n'a toutefois rien d'inhabituel et tient compte de la diversité des membres nécessaires à l'exécution de ses tâches. On se réfère notamment à la Commission de la formation professionnelle – composée de neuf à treize membres nommés par le Conseil d'Etat – et à la Commission de promotion de la santé et de prévention – composée de quatorze à seize membres.

L'AFC est chargée d'appliquer la LDFR ainsi que la LBFA. Il est important que le nombre de membres soit suffisant afin que dite Autorité soit représentative des diverses branches agricoles comme des régions et qu'elle puisse décider dans des délais raisonnables. En outre, l'autorité de nomination doit assurer autant que possible une participation équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des différentes opinions, des langues et des groupes d'âge (cf. art. 5 al. 2 ROFC). Les membres de l'AFC procèdent en effet à différentes inspections des lieux tout au long de l'année. A titre d'illustration, 150 visions locales ont été effectuées en 2021. Lors de ces inspections, un ou plusieurs membres se rendent chez le/la requérant(e), discutent avec lui/elle, prennent des photographies et des mesures si nécessaire et lui laissent l'occasion de s'exprimer. Ces visions locales n'ayant pas toujours lieu à proximité des lieux d'habitation des membres, le déplacement peut être plus ou moins important. Enfin, les membres rendent un rapport d'inspection circonstancié à l'AFC et offrent encore la possibilité au/à la requérant(e) de se déterminer à son sujet.

L'administration de ce moyen de preuve est chronophage, et ce travail s'ajoute aux séances et à leur préparation. Les inspections des lieux ont toutefois une importance primordiale et permettent à l'AFC de décider sur la base de tous les éléments pertinents du dossier. Pour le cas où le nombre de membres devait être revu à la baisse, les inspections des lieux ne pourraient plus être réalisées dans des délais raisonnables, sachant que la majorité des membres exploitent leur propre domaine agricole à titre principal. Le Conseil d'Etat estime donc important que le nombre de représentants soit maintenu, en particulier pour éviter une prolongation du traitement des demandes et maintenir la diversité des profils.

Selon le principe de l'article 5 alinéa 1 du règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC ; RSF 122.0.61) auquel est soumis l'AFC, les membres des commissions doivent être choisis *avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'est pas nécessaire que le projet de loi prévoie expressément que les membres de l'AFC doivent être représentatifs des différentes régions puisque cette obligation existe déjà – avec d'autres exigences toutes aussi pertinentes – dans le ROFC. Le risque de prêter d'autres critères essentiels tels que la diversité des branches agricoles est réel. L'expérience a en effet montré qu'il est difficile de trouver des personnes disposant de compétences et de connaissances en matière de droit foncier rural, la disponibilité pour exercer cette charge en les cumulant avec l'ensemble des profils souhaités. Si l'objectif donné est clair pour les différents critères, une marge de manœuvre minimale est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'AFC.

Il est finalement proposé d'abandonner la distinction qui existe actuellement entre les membres ordinaires et les membres suppléants. De la sorte, l'AFC ne sera composée que de membres ordinaires. Comme relevé plus haut, les membres suppléants assistent déjà à l'ensemble des séances de l'AFC, sans pouvoir décisionnel, et amènent leur expertise. Ils participent également à des inspections des lieux. Le changement de statut des membres ne va pas compliquer le processus décisionnel mais va concrétiser dans la loi une réalité qui existe déjà depuis de nombreuses années et qui a fait ses preuves. En effet, au regard de la charge de travail et des particularités de chaque région, il est justifié de parler uniquement de membres ordinaires. Il est essentiel que ces derniers soient au fait des décisions prises et qu'ils se sentent concernés par les décisions de l'AFC.

---

## 4.2 La présidence de l'AFC

Jusqu'à présent, le/la président(e) a toujours exercé son activité à titre accessoire. Les critères présidant à sa nomination ne sont pas prévus par la loi et cette dernière n'exige en particulier pas qu'il dispose de connaissances juridiques. Jusqu'à fin juin 2022, la présidence était assumée par un avocat de formation. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la fonction est occupée par un agriculteur.

Pour des raisons d'efficacité et de rapidité de traitement des dossiers, le projet de loi soumis au Grand Conseil proposait d'octroyer la présidence à la secrétaire-juriste de l'AFC, laquelle instruit les dossiers et rédige les décisions. Le Conseil d'Etat constate toutefois que le Grand Conseil souhaite maintenir une présidence externe à l'administration, ce à quoi il ne s'oppose pas. Celle-ci sera assumée par une personne disposant de connaissances en matière de droit foncier rural et qui connaît les exigences et les besoins de l'agriculture.

Cela étant, le champ de compétences de la présidence doit être précisé. Selon le nouvel article 4 alinéa 4, la présidence sera compétente lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'AFC. Actuellement, le/la président(e) est déjà compétent(e) pour décider seul(e) *lorsque l'objet soumis à l'AFC est de peu d'importance ou que les conditions d'une autorisation ou d'une approbation sont manifestement réalisées* et, dans les cas faits, près de 70% des décisions sont prises par le seul président sur proposition de la secrétaire-juriste. Le nouvel article 4 alinéa 4 délimite de manière plus précise le champ de compétence de la présidence. L'idée n'est en aucun cas de lui donner les pleins pouvoirs mais de lui permettre de décider dans des dossiers où la situation juridique est claire, que l'application de la LDFR n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante de l'AFC. Cette manière de faire présente l'avantage d'être pragmatique et permet à l'AFC de rendre une décision à court terme dans un dossier qui ne présente pas de difficulté particulière ou pour lequel elle a une pratique établie. Elle permet une réduction importante des délais de traitement des dossiers. La présidence assistée par le/la secrétaire-juriste, dispose des connaissances nécessaires pour se déterminer sans consulter la commission au préalable dans ces hypothèses. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Enfin, il y a lieu de relever que les membres ont accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils peuvent en effet librement en prendre connaissance à l'aide de moyens informatiques. De cette manière, la commission se tient en tout temps informée sur le travail de la présidence ainsi qu'au sujet de l'appréciation qu'il ou elle donne aux dossiers qui lui sont soumis. Elle peut également lui poser des questions, lui demander des précisions ou exiger le traitement en commission. L'AFC *in corpore* continue de disposer de la compétence générale et ce n'est que dans les cas strictement définis par le nouvel article 4 alinéa 4 que la présidence peut décider seule.

## 4.3 La nomination de la présidence et des membres

Actuellement, la présidence ainsi que les membres sont élus par le Conseil d'Etat. Le projet de loi transmis au Grand Conseil n'a pas apporté de modification à ce sujet.

Lors des débats au Grand Conseil, l'idée d'une nomination par le Parlement cantonal a été discutée. Cette nomination pourrait également intervenir sur proposition du Conseil de la magistrature.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de prévoir une élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Grand Conseil. En effet, ce sont généralement les membres eux-mêmes qui proposent des candidats remplissant les exigences posées par l'article 5 ROFC au Conseil d'Etat. Cette solution a fait ses preuves jusqu'alors et une nomination par le Grand Conseil ne serait pas de nature à garantir une plus grande indépendance des membres. La nomination s'en trouverait au contraire compliquée, surtout si elle devait avoir lieu sur préavis du Conseil de la magistrature. Il serait également très difficile de maintenir une diversité régionale et agricole sachant qu'en général, les groupes parlementaires proposent de manière indépendante des candidats. Il y a lieu de relever que le Conseil de la magistrature préavise les candidatures aux fonctions judiciaires alors que nous sommes en présence d'une autorité administrative. Consulté, le Conseil de la magistrature s'est d'ailleurs déclaré opposé à cette proposition, le cadre ne relevant pas de sa compétence. De plus, il n'est pas souhaitable de politiser l'élection des membres de l'AFC, ceux-ci devant être choisis pour leurs compétences, leur représentativité et leur disponibilité. Enfin, une nomination par le Parlement cantonal pourrait retenir certains candidats, qui pourraient craindre d'avoir à exposer leurs couleurs



---

politiques. Par ailleurs, l'argument utilisé pour justifier des visions politiques est contraire au principe même du fonctionnement de l'AFC qui est appelée à prendre des décisions uniquement administratives et non politiques sur la base de l'article 4 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1). Cela étant, il est proposé de maintenir l'élection de la présidence et des membres de l'AFC par le Conseil d'Etat.

#### **4.4 Le/la secrétaire suppléant(e)**

Aux termes de l'article 5 alinéa 4 LALDFR, le secrétariat de l'AFC est assuré par un(e) secrétaire ainsi que par deux secrétaires suppléant(e)s. Actuellement, la secrétaire-juriste est secondée par la juriste. Elles s'appuient sur une collaboratrice technique, laquelle est ingénieure agronome de formation. Cette fonction demeure inchangée. Jusqu'au 30 juin 2022, la fonction de secrétaire suppléant était occupée par un mandataire externe, avocat de formation, qui exerçait cette fonction à raison de 10-20%.

Le présent projet de loi prévoit de maintenir la fonction de secrétaire suppléant(e), laquelle sera occupée par la juriste engagée auprès de l'AFC. Elle secondera la secrétaire-juriste dans ses activités et est une interlocutrice de choix pour la secrétaire-juriste. Dans la mesure où elle consacre l'ensemble de son temps de travail à la législation en matière de droit foncier rural et de bail à ferme agricole, elle deviendra une experte dans ces domaines. Il n'y aura cependant plus qu'un(e) secrétaire suppléant(e) au lieu des deux prévu(e)s par la loi actuelle.

#### **4.5 La surveillance de l'AFC**

Lors des débats au Grand Conseil, un député a émis l'idée que l'AFC pourrait être soumise à la surveillance du Conseil de la magistrature, au même titre que d'autres commissions telles que la Commission de recours en matière d'améliorations foncières ou la Commission d'expropriation.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que l'AFC doit rester rattachée administrativement à la DIAF. Cette solution fait en effet ses preuves depuis de nombreuses années et satisfait l'ensemble des parties. Il ne paraît ainsi pas pertinent que le Conseil de la magistrature, qui exerce avant tout sa surveillance sur le Pouvoir judiciaire et le Ministère public, surveille également l'AFC. A cet égard, il y a encore lieu de relever que l'AFC exerce ses compétences dans des domaines extrêmement spécifiques, qui se rapprochent du champ de compétences de la DIAF, laquelle engage des collaborateurs qui disposent de compétences importantes autant techniques que juridiques en matière agricole. Dans nombre de cantons, s'agissant de décisions administratives, l'ensemble des dossiers liés à l'autorité foncière sont traités directement par les services de l'agriculture de l'Etat. Également consulté, le Conseil de la magistrature estime que dans la mesure où l'AFC est une autorité administrative de première instance et non une autorité judiciaire, elle n'a pas à être soumise à sa surveillance.

#### **4.6 La récusation et la prévention des conflits d'intérêts**

La question de la récusation et de la prévention des conflits d'intérêts a été largement discutée dans le cadre de l'avant-projet de 2015. L'AFC travaille effectivement dans un domaine très exposé, ce qui implique une grande rigueur dans l'application des règles sur la récusation et également dans la prise, en amont, de mesures visant à prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il ressort du rapport de Me Alexis Overney qu'actuellement, la situation est très bonne. Un rappel des règles relatives à la récusation et aux conflits d'intérêts a été fait et les nouveaux membres ont été rendus attentifs à leurs obligations. Les membres de l'AFC sont particulièrement sensibles et respectueux de ces règles. Il y a lieu d'être vigilant dans le processus de recrutement et d'expliquer clairement aux membres et collaborateurs(trices) de l'AFC les règles qui s'appliquent à eux. Au vu de ces constatations, il n'est pas nécessaire d'ajouter une disposition topique dans la loi.

Enfin, les articles 21 et suivants CPJA relatifs à la récusation sont suffisants et s'appliquent à toute personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci. La LALDFR renvoie au CPJA en ce qui concerne la procédure et il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions plus précises ou plus restrictives s'agissant des membres et du secrétariat de l'AFC.

---

## 4.7 Le traitement des données personnelles

Le présent projet précise les compétences de l'AFC et du/de la président(e). Il est également prévu que les membres de l'AFC peuvent prendre connaissance de l'ensemble des décisions présidentielles à l'aide de moyens informatiques.

Dans sa prise de position lors de la mise en consultation à l'automne 2021, l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a relevé que cela avait pour conséquence que des données personnelles soient traitées de manière informatique. Une base légale prévoyant ce traitement est nécessaire dans le projet de loi. Cette exigence a été concrétisée à l'article 5a.

## 4.8 Formulation non-sexiste

La procédure de révision de la LALDFR est l'occasion de reformuler l'ensemble du texte légal en respectant l'égalité des genres, conformément aux exigences de l'article 10 alinéa 3 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21). Certaines dispositions ont ainsi été reformulées de manière non-sexiste.

# 5 Le commentaire des articles du projet de loi

---

### **Article 2**

*Alinéa 2 :*

La seule modification consiste en la formulation non-sexiste de la disposition.

### **Article 4**

*Alinéa 2 :*

Cette disposition énumère les tâches de l'AFC, lesquelles découlent directement de l'article 90 alinéa 1 LDFR. Le présent projet complète l'énumération déjà présente dans la loi avec la let. e. En effet, l'AFC est également compétente pour rendre des décisions constatant si un domaine agricole constitue ou non une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. Cette compétence est déjà exercée par l'AFC.

*Alinéas 3 et 4 :*

L'article 4 alinéa 3 précise les compétences de l'AFC lorsqu'elle siège dans sa composition complète, soit avec le/la président(e) et les huit membres ordinaires (dont le/la vice-président(e)). Il est fait référence à « la commission » dans ce cas. L'article 4 alinéa 3 doit être lu en lien avec le nouvel article 4 alinéa 4 qui prévoit les compétences de la présidence. L'AFC se réunit environ douze fois l'an à raison d'un demi-jour par séance.

Dans ce cas, l'AFC dans sa composition complète dispose de la compétence générale, contrairement au président ou à la présidente qui ne peut décider seul(e) que dans les cas clairs. L'AFC sera amenée à se prononcer sur les décisions de principe, sur les cas douteux et limites ainsi que sur les dossiers présentant des éléments techniques ou juridiques complexes. En outre, elle est compétente pour décider d'un changement de pratique.

Le président ou la présidente sera quant à lui/elle compétent(e) pour rendre seul(e) une décision lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou lorsqu'elles ne sont manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de la commission. Cela concerne les dossiers pour lesquels l'application de la LDFR est claire, n'est pas sujette à discussion et lorsque la solution proposée est le résultat d'une pratique constante. Actuellement, la majorité des décisions de l'AFC sont des décisions présidentielles et cette modification ne devrait pas renverser les statistiques. Il est toutefois important de délimiter clairement les compétences du président ou de la présidente. Cette solution présente l'avantage d'être pragmatique. Le président ou la présidente dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour se déterminer seul(e) lorsque l'hypothèse de l'article 4 alinéa 4 est réalisée. En cas de doute, le dossier doit être présenté à l'AFC pour décision. Les membres de l'AFC auront accès à l'ensemble des décisions présidentielles. Ils pourront librement en prendre

---

connaissance, ce qui leur permet de se tenir informés sur le travail du président ou de la présidente et l'appréciation que ce dernier ou cette dernière donne aux dossiers qui lui sont soumis.

### **Article 5**

Actuellement, l'AFC est composée d'un(e) président, de quatre membres et de quatre membres suppléants (soit neuf personnes), tous nommés par le Conseil d'Etat. Sont également nommés par le Conseil d'Etat, sans pour autant être membres avec droit de vote de l'AFC, un(e) secrétaire et deux secrétaires suppléant(e)s (soit trois personnes). Au final, ce sont donc douze personnes qui sont nommées par le Conseil d'Etat pour faire fonctionner l'AFC. Les membres suppléants prennent aujourd'hui également part aux séances de l'AFC. Leur présence est nécessaire dans la mesure où chacun des actuels membres et membres suppléants prépare les dossiers qui lui sont présentés, procède aux recherches nécessaires et en discute avec les autres. En outre, autant les membres que les membres suppléants effectuent des visions locales et peuvent en faire un rapport détaillé à l'occasion de la séance. Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne plus faire de différence entre ces deux catégories de membres. En outre, il est important de maintenir leur nombre dans la mesure où ils représentent les différentes branches agricoles, les différentes régions du canton et leurs spécificités et qu'une diminution du nombre de membres aurait pour conséquence une baisse de la qualité du travail de l'AFC, un ralentissement dans le traitement des dossiers et un surcroît de travail pour son secrétariat. Il est ainsi proposé d'abandonner cette distinction entre membres ordinaires et membres suppléants.

#### *Alinéa 1<sup>er</sup> :*

Comme mentionné ci-dessus, la notion de « membre suppléant » est supprimée, de sorte que l'AFC ne comporte plus que des membres ordinaires. Leur nombre reste en revanche inchangé.

L'article 5 ROFC prévoit que *les membres des commissions sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité*. Etant donné que l'AFC est appelée à exécuter des tâches très spécifiques, en lien étroit avec l'agriculture et le monde agricole, les milieux agricoles doivent être représentés. Comme à ce jour, deux membres représentent quant à eux les milieux non agricoles. Ils doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires pour intégrer une commission appelée à statuer sur des affaires relatives au droit foncier rural et au bail à ferme agricole.

L'article 5 alinéa 2 ROFC prévoit encore une exigence de participation équilibrée des hommes et des femmes, ainsi que des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Dès lors, une attention particulière devra être donnée à l'application de cette disposition lors de la nomination des membres de la commission, en tenant compte aussi de la vice-présidence.

#### *Alinéa 2 :*

Comme exposé ci-avant, l'AFC reste rattachée administrativement à la DIAF, laquelle est en mesure d'assurer la surveillance de la gestion de l'AFC.

#### *Alinéa 3 :*

Le président ou la présidente ainsi que l'ensemble des membres sont nommés par le Conseil d'Etat, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil d'Etat est chargé de nommer des membres respectant les exigences strictes de l'article 5 alinéas 1 et 2 ROFC. Le Conseil d'Etat désigne également un(e) vice-président(e) parmi les membres.

#### *Alinéa 4 :*

Le Conseil d'Etat nomme un(e) secrétaire ainsi qu'un(e) secrétaire suppléant(e). Le/la secrétaire, au bénéfice d'une formation juridique, reste chargé(e) de la gestion du secrétariat. Cette personne, qui est par ailleurs un(e) employé(e) de l'Etat, sera nommée par le Conseil d'Etat, pour une durée indéterminée. Il serait extrêmement difficile de trouver une personne prête à assumer la fonction de secrétaire-juriste de l'AFC en ne sachant pas si son contrat de travail sera renouvelé à échéances régulières. Le Conseil d'Etat nomme également un(e) secrétaire suppléant(e) pour une durée indéterminée. Cette fonction est exercée par le/la juriste engagé(e) auprès de l'AFC.

---

### **Article 5a**

Cette disposition crée la base légale nécessaire permettant aux membres de l'AFC d'avoir accès et de traiter l'ensemble des données relatives aux requêtes qui lui sont soumises. A l'aide de moyens informatiques, ils pourront, en tout temps, prendre connaissance des décisions présidentielles et des dossiers.

### **Article 6**

*Alinéa 2 :*

La nouvelle teneur de cet alinéa s'inspire du texte de l'article 86 alinéa 2 CPJA qui permet à une autorité de recours collégiale de déléguer les tâches en lien avec l'instruction des recours. Comme l'AFC est une autorité administrative collégiale mais non de recours, il faut prévoir la possibilité qu'elle puisse déléguer cette tâche. Cette possibilité existe déjà dans la loi actuelle mais elle doit être adaptée à la nouvelle structure de l'AFC proposée dans le présent projet.

En outre, il est nécessaire de préciser qu'un collaborateur ou une collaboratrice de l'AFC peut être chargé(e) de procéder à des tâches d'instruction. Actuellement, à titre d'exemple, la collaboratrice technique procède déjà à des inspections des lieux et le ou la juriste sera également amené(e) à participer à tâches liées à l'instruction, notamment à l'établissement des faits.

*Alinéa 3 :*

Cette nouvelle disposition prévoit que le/la requérant(e) qui présente une requête à l'AFC peut être astreint(e) à verser une avance de frais en vue du paiement des frais d'instruction. L'AFC déterminera de cas en cas si une telle avance est nécessaire mais elle disposera à l'avenir de la base légale pour la réclamer.

### **Article 7**

*Alinéa 2 :*

Actuellement, il est mentionné que, pour le calcul de l'émolument, l'AFC tient compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles. Il est proposé d'élargir les possibilités des modes de calcul en optant pour une formulation potestative. De cette manière, l'AFC pourra tenir compte du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles, mais elle disposera de la base légale nécessaire pour prendre en considération d'autres facteurs et facturer les actes nécessaires à l'instruction du dossier, comme elle le fait déjà en pratique actuellement. Elle sera ainsi habilitée à percevoir des émoluments, notamment pour l'ouverture du dossier, les recherches juridiques, les inspections des lieux, le travail de secrétariat et la rédaction de la décision. Il y a encore lieu de relever que le prix d'acquisition ou la valeur des immeubles ou entreprises agricoles n'est pas pertinent dans chaque dossier. A titre d'illustration, cette information n'entre pas en considération – et n'est même pas connue – dans le cadre de l'examen d'une demande de morcellement, de désassujettissement ou de constatation d'entreprise agricole. Il s'agit dès lors de préciser la loi et de l'adapter à la pratique déjà en vigueur, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble des situations qui se présentent.

## **6 Les conséquences financières et en personnel**

---

La présidence restera assumée par un(e) mandataire externe, qu'il y a lieu de rémunérer, au même titre que les membres.

Le fait qu'il n'y ait plus que des membres ordinaires n'a aucune incidence financière sur les dépenses de la commission car, selon la pratique actuelle, les membres ordinaires et les membres suppléants assistent tous aux séances de l'AFC et sont rémunérés en conséquence.

---

Le tableau suivant démontre que les dépenses prévues par le projet de loi sont quelque peu supérieures à la situation actuelle. Les autres charges ne subissent pas de modification.

<b>Dépenses (CHF)</b>	<b>Ancienne situation</b>	<b>Nouvelle situation</b>
Moyenne annuelle rémunération du président	23'400.-	5'000.-
Moyenne annuelle rémunération du secrétaire adjoint	27'700.-	
Moyenne annuelle rémunération des membres de la commission	45'000.-	45'000.-
Rémunération d'un juriste 0.40 EPT (classe 22/10)		53'900
<b>Total</b>	<b>96'100.-</b>	<b>103'900.-</b>

## **7 L'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

---

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

## **8 Développement durable**

---

Le projet est conforme aux principes du développement durable.

## **9 La soumission aux référendums législatif et financier**

---

Le présent projet de loi est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

## Loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **214.2.1**

Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2015-DIAF-4 du Conseil d'Etat du 7 mars 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

### **I.**

L'acte RSF [214.2.1](#) (Loi d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LALDFR), du 28.09.1993) est modifié comme il suit:

**Art. 2 al. 2** (*modifié*)

<sup>2</sup> Le droit de préemption ne peut pas être invoqué si la vente est conclue avec un exploitant ou une exploitante à titre personnel domicilié-e dans le canton.

**Art. 4 al. 2, al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*nouveau*)

<sup>2</sup> En particulier, elle est compétente pour:

e) (*nouveau*) rendre des décisions de constatation au sens de l'article 7 LDFR.

<sup>3</sup> L'Autorité foncière cantonale est compétente pour connaître de toutes les affaires qui ne tombent pas dans le champ de compétence du président ou de la présidente.

<sup>4</sup> Le président ou la présidente est compétent-e lorsque les conditions d'approbation sont manifestement réalisées ou manifestement pas remplies, ou lorsque la décision à prendre se fonde sur une décision de principe de l'Autorité foncière cantonale.

**Art. 5 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié)**

<sup>1</sup> L'Autorité foncière cantonale se compose d'un président ou d'une présidente et de huit membres. Deux membres représentent les milieux non agricoles.

<sup>3</sup> Le président ou la présidente ainsi que les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. Celui-ci désigne parmi les membres un vice-président ou une vice-présidente.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat nomme également un ou une secrétaire et un ou une secrétaire suppléant-e.

**Art. 5a (nouveau)**

Autorité foncière cantonale – Accès et traitement des données personnelles

<sup>1</sup> Les membres de l'Autorité foncière cantonale ont accès et peuvent traiter les données relatives à l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.

**Art. 6 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)**

<sup>2</sup> L'Autorité foncière cantonale instruit elle-même les demandes dont elle est saisie. Elle peut confier cette tâche à son président ou à sa présidente, au secrétaire ou à la secrétaire, à un membre et/ou à un collaborateur ou une collaboratrice.

<sup>3</sup> Le requérant ou la requérante peut être astreint-e à effectuer une avance en couverture des frais d'instruction.

**Art. 7 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> Pour le calcul de l'émolument, l'Autorité foncière cantonale peut tenir compte respectivement du prix des acquisitions et de la valeur des immeubles ou entreprises agricoles.

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## **IV.**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.