

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Mathilde Marendaz et consorts - Application de la loi foncière rurale : de la**  
**transparence ! (23\_INT\_193)**

**Rappel de l'intervention parlementaire**

*Dans des articles de l'enquête d'Heidi News sortis entre 2020 et 2021, la documentation des pratiques des cimentiers (groupe Orllati et Holcim) à l'égard des terres paysannes et des agriculteurs dans ce canton est interpellante. Elle appelle à des éclaircissements afin de pouvoir débattre sereinement. Par exemple, elle informe que la société Henny SA, administrée par un agriculteur fribourgeois également [directeur d'Orllati Environnement](#) (FR), a acheté la ferme des Flogères à Yens : le fermier locataire n'avait pas assez d'argent pour l'acheter, et a été obligé de partir de ces lieux, ce dont il témoigne aux journalistes. Cette ferme se trouve sur un gisement important de gravier du Canton. Les barrières qui entourent la ferme sont au nom de l'entreprise en question. À l'issue d'une [question orale que j'ai posée](#) en 2023 pour comprendre la situation et demander des explications, aucune réponse n'a été engagée pour faire la lumière sur la situation et comprendre les arbitrages de la commission foncière rurale à l'égard de terres paysannes acquises par des sociétés agricoles dont les directeurs sont également des cadres de sociétés non paysannes.*

*Une autre ferme, celle des Ursins, a été rachetée par la société d'extraction Fontanasanta SA, ce qui démontre que c'est un phénomène récurrent.*

*À Ollon, des paysans et paysannes témoignent avoir été fortement encouragés à signer un contrat avec le groupe Orllati, qui octroie à l'entreprise le droit d'exploiter leur sous-sol pendant trente ans. Contactée par les journalistes de l'enquête, Prométerre dit ne pas avoir prévu de soutenir les paysans et paysannes dans les négociations avec les cimentiers. Face à ces problématiques récurrentes, ce texte entend demander à l'État de faire la lumière sur cette situation. En effet, la loi foncière rurale de 1996 découle d'une initiative populaire visant à diminuer la spéculation foncière. Aujourd'hui, ces différents cas interrogent et les signataires de l'interpellation souhaitent donc être rassuré-e-s réellement quant à l'application de la loi dans le Canton. La commission foncière est nommée par le Conseil d'État pour vérifier cette application. Auparavant, il était possible pour tout le monde d'obtenir les noms des propriétaires de parcelles – aujourd'hui, chaque parcelle doit faire l'objet d'une demande, avec un maximum de demandes, ce qui empêche de faire un travail. Aujourd'hui, seuls certains professionnels et organisations peuvent avoir accès à des informations plus précises et globales. En tant que parlementaire, nous n'avons pas la possibilité d'avoir une vision générale à propos des terres agricoles vendues, combien le sont à des sociétés non-paysannes et combien le sont à des sociétés paysannes qui appartiennent à des sociétés foncières. Cela nous empêche de travailler correctement sur le sujet. Or, c'est important dans une démocratie d'avoir un regard sur qui détient les terres paysannes du Canton, dans le strict objectif de celui de la loi foncière rurale.*

*(1) Comment le Conseil d'État surveille-t-il et garantit-il l'application de la loi foncière sur le droit foncier rural (LDFR) dans le cadre d'achat de terres agricoles par les entreprises cimentières et de construction, notamment par rapport aux faits précités ?*

*(2) Comment le Conseil d'État se positionne par rapport aux entreprises agricoles dont les directeurs sont des cadres d'entreprises, dont les terres ou fermes achetées seraient utilisées en faveur des activités de ces entreprises non-paysannes ?*

*(3) Quel système de vérification des intérêts le Conseil d'État pourrait-il mettre en place afin de contrôler les intérêts des membres des sociétés agricoles qui achètent des terres (et qui sont par exemple cadre de ces entreprises, comme la société Henny SA dont l'administrateur est directeur de Orllati Environnement (FR)) ?*

*(4) Comment pouvons-nous, en tant que parlementaire, vérifier de manière transparente les terres que possèdent les sociétés non-paysannes dans le Canton ?*

*(5) Depuis 10 ans, combien de terres ont-elles été vendues, combien à des sociétés paysannes et combien à des sociétés non-paysannes, combien à des sociétés paysannes qui sont mêlées à des sociétés non-paysannes (tel que le cas de Yens) ?*

*(6) La commission foncière rurale vaudoise pourrait-elle, sur demande du Conseil d'État, fournir un rapport annuel aux parlementaires, détaillant les décisions rendues dans l'année à propos des parcelles vendues aux sociétés (nb de m<sup>2</sup> de forêt, champ, terre agricole acheté par quelles entreprises / sociétés) en vertu de la transparence ?*

*(7) De quelle manière le lien entre les parlementaires et la commission foncière rurale pourrait-il être élaboré formellement en vue d'améliorer la transparence de son fonctionnement ?*

## Réponse du Conseil d'État

### Préambule

En préambule, il convient de rappeler que la Commission foncière rurale (ci-après : la CFR) est l'autorité compétente en matière d'autorisation dans le cadre de l'application des règles de droit public de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et de la loi cantonale d'application (LVLDFR). Les questions de droit privé découlant de la LDFR relèvent de la compétence des tribunaux civils ordinaires.

La LDFR et la jurisprudence permettent d'autoriser des personnes morales (S.A., Sàrl, par ex.) à acquérir des biens-fonds agricoles, notamment lorsqu'elles répondent à la qualification d'exploitant à titre personnel (article 63 alinéa 1 lettre a LDFR). Les personnes morales répondent à cette qualification dès lors que la société est détenue majoritairement par un ou plusieurs exploitants. Dans un tel cas de figure, la CFR a édicté une directive spécifique exigeant une adaptation des statuts afin de garantir la pérennité de la situation de faits ayant permis de délivrer l'autorisation (voir annexe).

À l'article 64, la LDFR prévoit d'autres cas d'exception en matière d'autorisation pour l'acquisition de biens-fonds agricoles, applicables également aux personnes morales. C'est en particulier le cas en vue d'une exploitation des ressources du sol permise par le droit de l'aménagement du territoire (art. 64 al. 1 let c), ou quand l'acquéreur dispose d'une autorisation permettant, conformément à l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture (art. 64 al. 1 let b). À préciser que l'art. 61 al. 3 LDFR prévoit que *sont des acquisitions, le transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété*. À cet égard, la constitution d'une servitude est considérée comme une acquisition et se doit d'obtenir une autorisation de la CFR. Pragmatiquement, la CFR considère que les conditions de l'art. 64 let c LDFR sont remplies dès lors que les immeubles à acquérir ou à grever d'une servitude de superficie sont inventoriés positivement dans le Plan directeur des carrières et gravières (PDCar), respectivement comme site prioritaire dans le Plan sectoriel des décharges contrôlées (PSDC). Au besoin ou dans le doute, la CFR sollicite un préavis non liant à l'autorité cantonale compétente en la matière. En effet, l'obtention d'un permis d'exploiter nécessite fréquemment la maîtrise préalable du foncier, souvent réparti entre divers propriétaires, afin de sécuriser les investissements considérables qu'il y a lieu d'entreprendre avant d'obtenir une autorisation d'exploiter, ce qui peut prendre quelques années de procédure. Dans l'intervalle, les immeubles concernés continuent d'être exploités sous une forme agricole, par l'ancien ou par le nouveau propriétaire, selon les cas.

Lors de partage matériel de l'entreprise du vendeur (démantèlement du domaine), la CFR considère, en vertu de l'art. 60 let h LDFR, que l'extraction de gravier du sous-sol, respectivement le dépôt en décharge contrôlée, sont des motifs d'exception qui permettent de délivrer une autorisation de vente de biens-fonds, s'agissant d'une tâche publique ou d'intérêt public reconnue et devant être accomplie.

Il est précisé enfin que la CFR ne se limite pas à traiter ces cas de figure somme toute marginaux en regard de son activité fournie tout au long de l'année, les achats autorisés de terres agricoles étant principalement le fait d'exploitants agricoles, très souvent déjà fermiers des terrains aliénés, conformément au but premier de la LDFR.

### Réponse aux questions

*(1) Comment le Conseil d'État surveille-t-il et garantit-il l'application de la loi foncière sur le droit foncier rural (LDFR) dans le cadre d'achat de terres agricoles par les entreprises cimentières et de construction, notamment par rapport aux faits précités ?*

Conformément au droit fédéral, la LVLDFR a instauré le Département en charge de l'agriculture (Département des finances et de l'agriculture, DFA) comme autorité de surveillance du droit foncier rural (art. 8 LVLDFR). À ce titre, ce dernier dispose d'un droit de recours contre les décisions délivrées par la CFR ; il s'exerce auprès du Tribunal cantonal – Cour de droit administratif et public. La CFR adresse ses décisions au Département, par l'intermédiaire de la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV). La DGAV prend connaissance de ces décisions, les étudie, contrôle leur conformité au droit et, le cas échéant, propose au Département de déposer un recours. De plus, la CFR tient un procès-verbal décisionnel qui est porté à la connaissance du DFA. En outre, la CFR édicte des directives et des circulaires qui sont mises à jour régulièrement et transmises aux milieux professionnels concernés (notaires, avocats, géomètres, établissements bancaires, bureaux d'experts, administration cantonale).

La surveillance de l'application de la LDFR par le Département en charge de l'agriculture ne concerne que les dispositions de droit public, celles de droit privé étant de la stricte compétence des tribunaux civils rattachés à l'Ordre judiciaire.

*(2) Comment le Conseil d'État se positionne par rapport aux entreprises agricoles dont les directeurs sont des cadres d'entreprises, dont les terres ou fermes achetées seraient utilisées en faveur des activités de ces entreprises non-paysannes ?*

Celui qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation. Soit l'acquéreur est un exploitant à titre personnel et bénéficie d'une autorisation de la CFR au titre de l'art. 63 LDFR, soit l'acquéreur bénéficie d'une autorisation de la CFR au titre de l'art. 64 LDFR.

Si les entreprises ou immeubles acquis l'ont été sur la base de faux renseignements, la LDFR prévoit des procédures de révocation et de rectification du Registre foncier à ses articles 70 et suivants.

Ces procédures sont toutefois complexes et le délai de prescription qui les régit est de 10 ans.

À ce jour, selon la CFR, deux procédures de révocation sont instruites par cette Commission en lien avec les éléments exposés par l'interpellatrice.

*(3) Quel système de vérification des intérêts le Conseil d'État pourrait-il mettre en place afin de contrôler les intérêts des membres des sociétés agricoles qui achètent des terres (et qui sont par exemple cadre de ces entreprises, comme la société Henny SA dont l'administrateur est directeur de Orllati Environnement (FR)) ?*

La CFR a édicté une directive en 2015 afin de garantir que les sociétés qui sont autorisées à acquérir des biens-fonds agricoles en tant qu'exploitant à titre personnel restent majoritairement en mains d'agriculteurs. Cette directive demande une adaptation des statuts de la personne morale concernée.

Hormis pour les Sàrl dont les sociétaires figurent nominativement au Registre du Commerce, les actionnaires d'une S.A. restent anonymes et les transferts d'actions contrevenant aux statuts adaptés ne peuvent pas être détectés.

Avec la motion 22.4253 *Découplage du droit foncier rural de la mise en oeuvre de la PA22+*, adoptée par le Parlement fédéral en mars 2023, le Conseil fédéral a désormais le mandat de réformer la LDFR dans le domaine des personnes morales d'ici à 2025. Le Canton de Vaud s'exprimera sur le projet qui sera soumis en consultation.

*(4) Comment pouvons-nous, en tant que parlementaire, vérifier de manière transparente les terres que possèdent les sociétés non-paysannes dans le Canton ?*

La loi vaudoise d'application de la LDFR ne donne aucune compétence particulière au Grand Conseil en matière de droit foncier rural en dehors de ses attributions législatives.

Une éventuelle publicité qui serait donnée à l'acquisition de la propriété de biens-fonds agricoles par des personnes morales « non paysannes » pourrait contrevenir à la législation sur la protection des données et au secret de fonction.

Il n'y a, au demeurant, pas de critère précis pour opérer une telle distinction et les sociétés « non paysannes » qui sont devenues propriétaires de biens-fonds agricoles le sont devenues en toute légalité.

*(5) Depuis 10 ans, combien de terres ont-elles été vendues, combien à des sociétés paysannes et combien à des sociétés non-paysannes, combien à des sociétés paysannes qui sont mêlées à des sociétés non-paysannes (tel que le cas de Yens) ?*

La CFR tient à jour une statistique détaillée des acquisitions de biens-fonds agricoles pour lesquelles elle a délivré son autorisation. En revanche, la CFR ne tient pas de statistiques en relation avec la qualité des acquéreurs autorisés à acheter des biens-fonds soumis à la LDFR, ni en particulier avec celle des personnes morales.

*(6) La commission foncière rurale vaudoise pourrait-elle, sur demande du Conseil d'État, fournir un rapport annuel aux parlementaires, détaillant les décisions rendues dans l'année à propos des parcelles vendues aux sociétés (nb de m<sup>2</sup> de forêt, champ, terre agricole acheté par quelles entreprises / sociétés) en vertu de la transparence ?*

Un rapport d'activité est rendu chaque année à l'intention du Conseil d'État. En revanche, le règlement cantonal RLVLDFR ne prévoit pas d'établir à l'intention du Grand Conseil un rapport détaillé sur les transactions autorisées par la CFR.

*(7) De quelle manière le lien entre les parlementaires et la commission foncière rurale pourrait-il être élaboré formellement en vue d'améliorer la transparence de son fonctionnement ?*

En matière de transactions foncières, souvent stratégiquement sensibles, la délégation législative des compétences de l'Autorité publique à une Commission extraparlamentaire collégiale, autonome et indépendante, a historiquement été instaurée afin de préserver le pouvoir exécutif et son administration des tentatives de pression, d'influence, voire de corruption,

Pour les mêmes raisons, la séparation des pouvoirs exclut un lien formel entre le Parlement et la CFR. Ainsi, le Conseil d'État ne pourrait par exemple pas nommer un député au sein de la CFR.

Dans ce contexte, il est souhaitable de préserver l'indépendance décisionnelle de la CFR, telle que voulue par le législateur cantonal, ceci dans l'intérêt de préserver la délivrance des autorisations requises en matière de droit foncier rural de toute influence de nature politique ou hiérarchique qui n'aurait pas de lien avec les buts de la loi ou qui serait contraire aux intérêts de l'agriculture et de la propriété rurale.

## **Conclusion**

Le Conseil d'État est satisfait du fonctionnement actuel en matière de droit foncier rural. Il n'entend pas modifier les règles cantonales prévues dans la LVLDFR mais reste attentif à la problématique soulevée par l'interpellation et suivra le dossier de révision de la LDFR avec une attention particulière.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 12 juin 2024.

La présidente :

*C. Luisier Brodard*

Le chancelier :

*M. Staffoni*