
Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à l'abrogation du règlement d'affermage des terres et domaines agricoles

Madame la présidente,
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

1. Introduction

En 2009, sur proposition du Conseil communal, votre autorité dotait la commune de Val-de-Travers d'un règlement d'affermage des terres et domaines agricoles. Cette démarche visait à apporter une uniformisation des pratiques héritées des anciennes communes, tout en l'inscrivant dans un cadre réglementaire.

Ce règlement a permis de traiter depuis lors de cette question – particulièrement sensible pour les agriculteurs – avec une grande sérénité, le processus mis en place ayant été globalement bien perçu par les intéressés. Toutefois, la dimension juridique dans laquelle l'affermage des terres agricoles s'est inscrit a également montré les limites de cette procédure.

Fort de plusieurs constats, le Conseil communal propose aujourd'hui d'abroger ce règlement, tout en en conservant l'esprit et en maintenant la ligne qui a été la sienne depuis 2009 quant à l'attribution des terres et domaines communaux.

2. Grandes lignes du règlement

Renvoyant pour plus de précisions votre autorité à la lecture du règlement, ainsi qu'à celle du rapport qui l'accompagnait lors de votre séance du 30 mars 2009, nous nous limiterons ici à en rappeler les éléments principaux.

Autorité d'affermage : l'autorité compétente pour l'attribution des terres et domaines agricoles est le Conseil communal, comme pour l'ensemble des biens relevant du patrimoine financier ; l'exécutif base sa décision sur un préavis émis par une commission consultative, décrite ci-après.

Commission d'attribution des terres agricoles : nommée par le Conseil communal, la CATA est composée du chef du dicastère de l'économie (qui la préside) et de quatre membres du Conseil général ; les deux préposés agricoles reconnus pour Val-de-Travers par le Service cantonal de l'agriculture sont invités aux séances en qualité d'experts, sans prendre part aux votes.

Procédure : les terres communales sont mises en soumission lorsque leur fermier arrive à l'âge de la retraite ou cesse son activité, ou lorsqu'un juste motif a conduit à la résiliation anticipée ou au non-renouvellement du bail ; leur attribution fait l'objet d'un appel d'offres ouvert, auquel chaque agriculteur peut prendre part, en remettant un dossier au Conseil communal ; le soumissionnaire est ensuite reçu pour une audition par la commission consultative, qui émet un préavis à l'intention du Conseil communal.

Critères d'attribution : le règlement détermine la manière d'évaluer les soumissions ; ces critères traduisent la volonté des autorités de veiller à une certaine répartition des terres communales entre les agriculteurs, tout en valorisant un mode d'exploitation familial, durable et de proximité.

3. Constats

Après bientôt dix années de pratique et porté par la préoccupation constante d'optimiser son fonctionnement, le Conseil communal estime nécessaire de dresser aujourd'hui le bilan de ce règlement.

Peu fréquentes (quelques cas par année), les attributions de parcelles agricoles n'en sont pas moins sensibles pour les agriculteurs, puisque directement liées à l'obtention de paiements directs supplémentaires. Reposant sur des bases réglementaires claires, s'appuyant sur l'expertise de professionnels reconnus et sur le préavis d'une commission consultative, la procédure actuelle a permis au Conseil communal de s'acquitter de cette tâche dans un climat serein. Quand bien même tout processus d'attribution génère inévitablement son lot de déceptions, celles-ci n'ont pas conduit les agriculteurs à remettre en question ce règlement.

Toutefois, à la suite d'un recours (le seul en dix ans) déposé par un soumissionnaire, le Tribunal cantonal a été amené à se pencher sur la procédure en place, laquelle doit respecter la Loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Afin de respecter cette dernière, toute attribution s'accompagne désormais pour la Commune d'un niveau de formalisme particulièrement élevé. Celui-ci a un coût, à la fois en charges de personnel et en éventuels frais de mandataire, lequel coût doit être mis en regard des revenus tirés des fermages. Ce principe de proportionnalité prend davantage de sens encore dans la mesure où les biens loués relèvent du patrimoine financier et sont dès lors de nature à générer des revenus pour leur propriétaire, et non des charges.

Par ailleurs, en se voyant soumis à la LPJA, qui règle les décisions administratives, donc les décisions de la commune en tant qu'autorité chargée de mettre en œuvre le droit public, le règlement est source d'une certaine incohérence juridique. En effet, les champs et domaines font partie de la fortune « privée » de la Commune, domaine où celle-ci n'agit pas comme une autorité publique, mais comme un propriétaire foncier parmi d'autres. Par analogie, on imaginerait mal que les appartements appartenant à la commune fassent l'objet d'une telle procédure. Il n'est dès lors pas étonnant que les communes disposant d'un règlement d'affermage de leurs terres agricoles soient rares. Parmi les communes ayant donné naissance à Val-de-Travers, seule celle des Bayards avait un règlement et l'Etat de Neuchâtel lui-même en fait abstraction.

Enfin, le fait qu'un processus d'attribution de terres soit soumis à la LPJA impose un long calendrier. La procédure peut même durer plusieurs années en cas de recours, ce qui peut être source de problèmes supplémentaires, notamment en termes de gestion et d'exploitation des terres.

4. Propositions du Conseil communal

De l'avis du Conseil communal, l'adoption d'un règlement d'affermage relevait d'une nécessité lors de la fusion, à même de garantir la plus grande objectivité possible dans les attributions et à harmoniser les pratiques sur les territoires des neuf anciennes communes. Toutefois, les avantages du système en place ne nécessitent plus, aujourd'hui, de reposer sur un règlement pour être maintenus. La plus-value apportée par le règlement ne compense plus, loin s'en faut, les coûts et lourdeurs qu'il génère. Les critères d'attribution, qui ont fait leurs preuves et dont l'application a été affinée avec le temps, peuvent s'inscrire plus simplement dans une pratique du Conseil communal, tout comme l'existence d'une commission consultative.

La publication, dans le rapport de gestion annuel du Dicastère de l'économie, du tableau recensant les baux agricoles offre aujourd'hui déjà une visibilité complète des affermages. Celle-ci pourra être améliorée encore à l'avenir, en mettant davantage en évidence les attributions décidées en cours d'année. La présence de représentants du Conseil général au sein de la commission consultative maintiendra le lien avec votre autorité, tandis que celle des préposés agricoles continuera d'offrir la « caution professionnelle » qui prévaut aujourd'hui.

Pour les agriculteurs, la suppression du règlement aura pour incidence de ne plus pouvoir recourir contre une décision d'attribution. La poursuite de la pratique en place, de même que la visibilité donnée aux affermages à venir, nous semble toutefois de nature à donner les garanties nécessaires quant au maintien d'une procédure équitable et menée d'une manière aussi transparente que possible.

5. Conclusions

Garder inchangée la pratique en place qui fonctionne, mais en simplifier la procédure au formalisme disproportionné : ainsi se résument les principes de l'abrogation qui vous est proposée, en espérant que celle-ci rencontrera votre adhésion.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRÉSIDENT : LE CHANCELIER :

Frédéric Mairy

Alexis Boillat

Annexes :

- Arrêté d'abrogation
- Règlement d'affermage des terres et domaines agricoles du 30 mars 2009 et rapport à l'appui de celui-ci

ARRETÉ RELATIF À L'ABROGATION DU RÈGLEMENT COMMUNAL
D'AFFERMAGE DES TERRES ET DOMAINES AGRICOLES



LE CONSEIL GENERAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu le rapport du Conseil communal, du 10 avril 2019 ;
vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 ;
vu le préavis favorable de la Commission des règlements du 3 avril 2019 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier Le règlement communal d'affermage des terres et domaines agricoles du 30 mars 2009 est abrogé.

Article 2 Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Travers, le 6 mai 2019

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL

LA PRÉSIDENTE :

LE SECRÉTAIRE :

Antoinette Hurni

Hans Peter Gfeller

Commune de Val-de-Travers: Rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'un projet de règlement sur l'affermage des terres et domaines agricoles communaux

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers généraux,

Comme vous le savez certainement, nombre d'agriculteurs de notre commune exploitent des terres communales qui leur sont affermées. Au total, la nouvelle commune reprend quelque 150 baux qui concernent plus de 300 ha de champs et pâturages, dont les fermages rapportent environ 70'000.– francs annuellement. Cinq domaines sont également loués et génèrent une recette de quelque 30'000.– francs.

Les règles imposées par le droit fédéral sur les baux à ferme agricoles (RS 221.213.2 et 221.213.221) ainsi que par la législation cantonale d'application (RSN 224.3) définissent une protection assez stricte des fermiers, tant en termes de montant des fermages que de durée et de renouvellement des baux. Ces règles sont d'ailleurs applicables aussi bien aux terres et domaines agricoles des collectivités qu'à ceux des propriétaires privés. Il en résulte que, d'une manière générale, le fait pour un fermier de se voir affermer des objets communaux peut être objectivement considéré comme un avantage, ce qui a rendu particulièrement sensible la question de l'attribution des terres communales.

Malgré cette situation parfois source de vives tensions, la plupart des communes du canton ne disposent pas d'une réglementation spécifique définissant les règles et la procédure d'attribution des terres et domaines. Pourtant, force est de constater que les communes qui disposent d'un règlement connaissent généralement moins de problèmes que les autres. Ainsi, même si la commune des Bayards était la seule des communes fusionnées à s'être dotée d'un règlement spécifique, votre Exécutif estime qu'il est judicieux de réglementer la problématique des affermages des terres et domaines communaux. Il en est d'autant plus convaincu qu'un processus d'unification des pratiques, notamment d'attribution, devra forcément intervenir durant les années à venir.

En l'état, la plupart des parcelles, ainsi que les quelques domaines affermés par les anciennes communes ont été inventoriés, à tout le moins pour ceux qui faisaient l'objet d'un bail à ferme sous forme écrite. Une fois ce travail finalisé, le présent règlement adopté puis sanctionné et la commission consultative pour l'attribution des terres et domaines agricoles nommée, la procédure qui vous est proposée entrera en vigueur et sera appliquée pour toutes les nouvelles attributions. De plus, un travail d'actualisation et de mise à jour des baux existants sera mené auprès de chacun des fermiers exploitant des terres et domaines communaux, afin que tous les affermages fassent désormais l'objet d'un bail écrit liant le fermier à la commune de Val-de-Travers.

Quant au projet de règlement qui vous est soumis, il s'inspire grandement des pratiques d'usage ainsi que de certains règlements existants. Il a été mis en consultation auprès des

services cantonaux des communes, de l'agriculture ainsi que de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV). Ces diverses entités ont formulé de nombreuses remarques, qui ont pour la plupart été prises en compte.

Dans le détail, voici les commentaires que le projet appelle de notre part :

- Art. 2* L'autorité compétente est le Conseil communal, comme pour tous les autres biens communaux du patrimoine financier. Les règles à respecter découlent du droit fédéral et cantonal sur les baux à ferme pour tous les objets entrant dans le champ d'application de la LBFA, le CO définissant le cadre pour les autres objets.
- Art. 3* Comme jusqu'ici dans toutes les communes qui avaient une commission d'agriculture, les décisions du Conseil communal en matière d'affermage des terres et domaines communaux feront l'objet d'un préavis. C'est pourquoi le Conseil communal se propose de nommer une commission consultative pour l'attribution des terres et domaines agricoles. Afin d'assurer l'indépendance et la neutralité des commissaires appelés à donner leur préavis, l'exécutif ne souhaite pas que des agriculteurs de la région siègent en tant que membres au sein de la commission. Par contre, afin de bénéficier d'avis éclairés de spécialistes, tels les préposés régionaux qui sont aussi agriculteurs dans la région, la commission pourra solliciter ces personnes pour qu'elles participent aux séances, sans voter.
- Art. 4* En matière de fermages de terres agricoles, la faible marge de manœuvre dont dispose la commune est incluse dans les tabelles indicatives diffusées par le service cantonal de l'agriculture, qui listent les fermages licites les plus élevés. Pour ce qui est des autres objets affermés, une évaluation est faite au cas par cas. Une réduction du fermage est appropriée dans le cas où la commune exigerait un mode d'exploitation particulier sur tout ou partie de l'objet affermé.
- Art. 5* Plutôt que de définir trop précisément une liste d'obligations rigides dans le règlement, il est préférable de fixer les principes et d'utiliser le bail de chaque objet pour définir les règles spécifiques à appliquer. Ces dernières dépendent en effet directement de la parcelle, par exemple en matière de collaboration avec le service forestier, de mise à disposition de la terre pour des manifestations ou encore de promotion de la biodiversité.
- Art. 6* Les baux à ferme étant de toute manière de très longue durée en vertu du droit fédéral (6 ans pour les terres, 9 ans pour les domaines), le règlement propose de les fixer à leur durée minimale, afin de pouvoir régulièrement se pencher sur l'attribution de chaque domaine en fonction de l'évolution des critères de sélection définis à l'article 9. Il est toutefois nécessaire de prévoir la possibilité de plus longue durée lorsque l'exploitation de terres communales est liée au développement d'infrastructures subventionnées qui sont généralement amorties sur une vingtaine d'années. Dans ce cas, la durée étendue du bail est conditionnée à la réalisation des infrastructures en question. Finalement, les parcelles de moins de 2'500 m² ou celles situées en zone à bâtir n'étant pas soumises aux durées minimales de la LBFA, l'alinéa 2 définit le principe d'une durée annuelle du bail.

Art. 7 Les objets affermés non soumis à la LBFA sont généralement des terres constructibles, d'où la nécessité de veiller particulièrement à rendre possible leur utilisation. Des clauses comparables existent également dans la LBFA pour les objets qui y sont soumis.

Art. 8 L'équité requiert une démarche publique d'appel à soumissionner. Le montant du fermage ne pouvant dépasser la mesure licite (art. 36 LBFA), il convient de le prédéterminer.

La loi d'introduction LBFA instituant un droit de préaffermage pour les pâturages de montagne, la mise en soumission de tels objets doit intervenir conformément à la procédure prévue par la loi.

Art. 9 Le fait de motiver et de communiquer largement les décisions prises par l'autorité répond à la volonté de transparence de l'exécutif.

Art. 11 Les critères proposés permettent de tenir compte des différents intérêts à concilier et définissent une grille d'analyse que l'exécutif juge adéquate, sans pour autant scléroser toute réflexion par l'introduction d'automatismes rigides.

L'alinéa 2 précise que la commune ne peut en aucun cas être tenue d'affermier un domaine à une personne avec qui elle se trouverait en rupture de confiance pour de justes motifs.

En vous invitant à adopter le projet de règlement qui vous est soumis, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

Val-de-Travers, le 13 mars 2009

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRÉSIDENT : LE CHANCELIER :

Yves Fatton

Alexis Boillat

Annexes: - projet de règlement

AFFERMAGE DES TERRES ET DOMAINES AGRICOLES COMMUNAUX



LE CONSEIL GENERAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu le rapport du Conseil communal, du 13 mars 2009;
vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;
vu la loi fédérale sur le bail à ferme agricole, du 4 octobre 1985;
vu le préavis de la commission des règlements, du 11 mars 2009;

sur proposition du Conseil communal,

arrête

But

Article premier Le présent règlement définit les règles d'affermage des terres et domaines communaux affectés à l'agriculture.

*Autorité
compétente et
droit applicable*

Art. 2 ¹Le Conseil communal est compétent pour affermer les terres et domaines communaux affectés à l'agriculture.

²Le Conseil communal agit dans le respect du droit supérieur. Il veille notamment à respecter les dispositions de la législation en la matière, en particulier la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA), l'ordonnance sur les fermages et la loi d'application cantonale pour les terres et domaines entrant dans le champ d'application de ces législations.

*Commission
consultative*

Art. 3 ¹Afin de l'appuyer et de le conseiller en matière d'affermage des terres et domaines communaux, le Conseil communal nomme au début de chaque législature une commission consultative pour l'attribution des terres et domaines agricoles.

²Elle comprend cinq membres, dont le chef du dicastère en charge des domaines agricoles qui en assume la présidence.

³Afin de l'aider dans ses travaux, la commission peut faire appel à des spécialistes, mais ces derniers ne votent pas.

⁴Aucune terre et aucun domaine ne peuvent être affermés à un membre de la commission consultative ou à l'un de ses proches parents, au sens de l'Art. 2.1, alinéa 1 du règlement général de commune.

Fermages

Art. 4 ¹Le Conseil communal fixe le montant des fermages, en conformité avec la législation en la matière, notamment les fermages indicatifs diffusés par les autorités et services cantonaux compétents.

²La surface prise en compte pour le calcul du fermage est celle donnant droit aux paiements directs ou aux primes d'estivage.

³Le fermage peut être diminué dans le cas d'un accord en vue d'un mode d'exploitation particulier.

⁴Le sous-affermage de terrains et/ou domaines agricoles communaux n'est autorisé qu'avec l'accord du conseil communal.

⁵En cas de non-paiement du fermage au délai fixé par le bail, le fermier est mis en demeure. A défaut de paiement dans les six mois, le bail sera résilié à ce terme, conformément à la loi.

Obligations de l'exploitant

Art. 5 ¹L'exploitant prend les dispositions nécessaires à assurer le maintien durable des terres et domaines dans l'état dans lequel ils ont été affermés.

²Toute modification de la nature du terrain, opérations mécaniques lourdes, coupe de bois et atteinte à des objets protégés, ainsi que toute action présentant un risque important pour la biodiversité de la parcelle sont soumis à accord préalable du bailleur et des autorités compétentes.

³L'exploitant a l'obligation de respecter les dispositions légales et réglementaires, les clauses contractuelles prévues dans le bail et les usages locaux. En cas de non-respect, il est mis en demeure par le bailleur. Dans les cas graves ou si le non-respect se poursuit malgré la mise en demeure, le bail est résilié conformément aux dispositions légales.

⁴L'exploitant est rendu responsable des dommages et amendes résultant de sa négligence, y compris en cas de dégâts sur l'objet affermé.

Durée des baux

Art. 6 ¹Pour les terres et domaines entrant dans le champ d'application de la LBFA, la durée du bail est en principe fixée au minimum prévu. Toutefois, une durée plus longue peut être retenue si nécessaire, notamment lorsque l'affermage de l'objet conditionne la réalisation d'un investissement subventionné.

²Pour les autres objets, notamment pour les terrains de moins de 2'500 m² et pour ceux (quelle que soit leur superficie) situés dans une zone à bâtir, la durée du bail est en principe d'une année, renouvelable d'année en année.

Préservation de l'intérêt public

Art. 7 ¹Lorsqu'il afferme un objet non soumis à la LBFA, le Conseil communal veille à intégrer au contrat une clause prévoyant la possibilité de résilier le bail en cas de projets de construction ou d'intérêt public.

²Dans le cas de résiliation anticipée d'un bail portant sur un objet non soumis à la LBFA, le fermier est dédommagé pour la perte subie jusqu'à échéance du bail.

Procédure de mise en soumission

Art. 8 ¹Lorsque la commune dispose d'un objet à affermer, le Conseil communal procède à l'évaluation du montant du fermage.

²Il fait ensuite publier un appel public invitant les agriculteurs intéressés à soumissionner, à montant du fermage prédéterminé, dans un délai donné.

³En principe, seuls sont habilités à soumissionner les citoyens dont le domicile fiscal est la commune. En outre, sauf pour des objets de très faible importance, seules les soumissions d'exploitants bénéficiant des paiements directs sont prises en compte.

⁴Si l'objet mis en soumission est un pâturage de montagne faisant l'objet d'un droit de préaffermage, au sens de l'art. 3 de la loi cantonale d'introduction de la LBFA, la publication intervient dans les formes et délais prévus à l'article 4 de la loi.

Procédure de sélection

Art. 9 ¹Une fois la procédure de mise en soumission terminée, la commission consultative auditionne en principe tous les soumissionnaires intéressés et formule un préavis à l'attention du Conseil communal.

²Le Conseil communal décide à quel soumissionnaire il afferme l'objet. Le droit de préaffermage sur les pâturages de montagne est réservé.

³La décision motivée est communiquée à l'ensemble des fermiers ayant soumissionné.

Exceptions

Art. 10 ¹Dans le cas où un seul fermier soumissionne, le Conseil communal peut renoncer à demander le préavis de la commission consultative.

²Dans le cas où aucun fermier ne soumissionne, le Conseil communal prend les dispositions nécessaires pour assurer l'entretien ainsi que toute mesure qu'il juge utile pour que le terrain ou le domaine puisse être exploité ou valorisé.

Critères déterminants pour la sélection

Art. 11 ¹Les principaux critères à prendre en compte dans le cadre de la procédure de sélection sont les suivants :

- a) la proximité des terres ou du domaine exploités par le soumissionnaire ;

b) l'intérêt économique, l'implication sociale et les prestations écologiques du projet du soumissionnaire ;

c) la répartition équitable des terres et domaines communaux déjà affermés aux soumissionnaires ;

²Au surplus, le Conseil communal peut renoncer à affermer à un soumissionnaire si ce dernier a manqué de probité, par exemple en cas de non-respect grave ou répété des lois et règlements (environnement, protection des eaux, droit du travail, protection des animaux, etc.) ou d'arriérés de paiement au détriment de la commune.

Voies de recours

Art. 12 Les décisions du Conseil communal peuvent faire l'objet d'un recours selon les voies prévues par le droit supérieur.

Sanction

Art. 13 Le présent règlement sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat, à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Travers, le 30 mars 2009

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

LE PRÉSIDENT :

LA SECRÉTAIRE :

Christian Mermet

Sarah Rosselet