



Direction de l'intérieur et de l'agriculture  
Direktion des Innern und der Landwirtschaft

Département des communes  
Departement der Gemeinden

CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

---

**AUTORITÉ DE SURVEILLANCE  
DU REGISTRE FONCIER**

**AUFSICHTSBEHÖRDE  
ÜBER DAS GRUNDBUCH**

**BULLETIN D'INFORMATION NO 25**

**TRANSACTIONS IMMOBILIERES**

*(remplaçant le bulletin d'information no 19 du 22.12.1989)*

La loi du 22 septembre 1989 modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes a supprimé l'approbation des transactions immobilières par le Conseil d'Etat, respectivement par le Département des communes.

En 1989, le Département des communes a publié un bulletin d'information (bulletin d'information no 19) qui offrait un résumé de l'ensemble des nouvelles dispositions légales, précisait la pratique admise jusqu'alors en matière de répartition des compétences entre le conseil communal et l'assemblée communale, et développait quelques considérations financières liées aux transactions immobilières.

Depuis lors, il n'appartient plus au Département des communes de vérifier si un organe de la commune agit dans sa sphère de compétence. Afin de tenir compte des expériences faites en relation avec les modifications apportées à la loi sur les communes, il est apparu opportun de préciser, sur certains points, dans quelle mesure, une décision relève de la compétence de l'assemblée communale, ou alors du conseil communal.

Ce bulletin d'information a été élaboré en collaboration avec l'Autorité de surveillance du registre foncier que nous remercions. Cette autorité s'est plus particulièrement consacrée à développer les chapitres 2 et 3.

Ce bulletin d'information remplace et annule le bulletin no 19 du 22 décembre 1989.

## **S O M M A I R E**

### **1. Dispositions légales**

- 1.1. Loi du 25 septembre 1980 sur les communes
- 1.2. Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes

### **2. Répartition des compétences entre l'assemblée communale (ou le conseil général) et le conseil communal**

- 2.1. Compétences de l'assemblée communale ou du conseil général
- 2.2. Compétences du conseil communal

### **3. Délégation de compétence au conseil communal**

- 3.1. Etendue
- 3.2. Durée
- 3.3. Procédure

### **4. Référendum et autorisation de financement**

### **5. Aspects comptables**

- 5.1. Achats
- 5.2. Ventés
- 5.3. Bilan
- 5.4. Amortissements

### **6. Législation spéciale**

## 1. DISPOSITIONS LEGALES

### 1.1. Loi du 25 septembre 1980 sur les communes

Les articles suivants de la loi sont applicables :

article 3 : modification de limites communales

article 10 al. 1 lettres g) et k) : compétences de l'assemblée communale et du conseil général (art. 31 LCo)

article 10 al. 2 : délégation de compétence au conseil communal

article 100 : vente d'immeubles : procédure et compétences

article 105 : biens bourgeoisiaux

L'article 3 a été modifié par la loi du 2 février 1988 sur la mensuration cadastrale (nouvel alinéa 4). Il en est de même pour l'article 10 al. 1 lettre k). Dans les cas de modification de limites communales opérées strictement pour des raisons techniques de mensurations cadastrales, le **conseil communal** seul est désormais compétent. La modification de limites communales en tant que telle ne peut toutefois pas être assimilée à une opération immobilière. Ce cas est cependant mentionné ici parce qu'une modification de limites est, en pratique, souvent accompagnée par des opérations immobilières.

L'article 10 al. 1 lettre g) a été modifié par la loi du 22 septembre 1989 modifiant la loi du 25 septembre 1980 sur les communes. L'article 149 al. 1 et la lettre b) de l'alinéa 2, prévoyant l'approbation du Conseil d'Etat, respectivement du département, ont été abrogés par la même loi.

### 1.2. Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes

Les articles 1 (modification des limites communales) et 5 (délégation de compétence au conseil communal) du règlement sont abrogés (voir bulletin d'information no 18 du 22 décembre 1989).

Un nouvel article 53 al. 1bis, concernant l'utilisation du produit des ventes de terrain, a été introduit.

## 2. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ASSEMBLEE COMMUNALE (OU LE CONSEIL GENERAL) ET LE CONSEIL COMMUNAL

C'est l'article 10, en particulier les lettres g) et j) de la loi sur les communes, qui définit les compétences de l'assemblée communale (ou du conseil général). Toutes les autres compétences appartiennent au conseil communal en vertu de l'article 60 al. 2 de la même loi. Dans un but de clarification, la lettre g) a été modifiée par la loi du 22 septembre 1989.

L'interprétation de ces dispositions n'est pas toujours aisée. Avant d'énumérer les compétences respectives de chacune de ces autorités, il convient de faire les **six remarques préliminaires** suivantes :

1. Les **immeubles** doivent être compris dans le sens que leur donne le Code civil (art. 655 al. 2 et 943 al. 1); ce sont principalement
  - . les **biens-fonds**, qu'ils soient en zone agricole ou en zone à bâtir, bâtis ou non, quelle qu'en soit la surface (ce point est important en matière de verbaux de routes par exemple);
  - . les **droits distincts et permanents**, immatriculés au registre foncier; les droits principaux qui peuvent faire l'objet d'une immatriculation sont les droits de superficie (cf. art. 779ss CC) et les droits de source (cf. art. 780 al. 3 CC);
  - . les **parts de copropriété** d'un immeuble, qu'il s'agisse de copropriété ordinaire (art. 646ss CC) ou de propriété par étages (art. 712a ss CC).
2. La loi sur les communes (art. 10 litt. g) donne à l'assemblée communale la compétence de constituer des **droits réels limités** (servitudes, droits de gage, charges foncières) et de procéder à toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition d'immeubles. Cette formulation n'est pas très claire. La tendance étant d'attribuer au conseil communal des compétences relativement étendues, il convient d'interpréter cette disposition dans le sens que le conseil peut décider de la constitution de tous les droits réels limités, à l'exclusion de ceux qui permettent d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition d'immeubles.
3. La loi parle des opérations permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une **acquisition d'immeubles**; elle n'indique cependant pas par qui cette acquisition doit avoir lieu. Le maintien du patrimoine communal suppose que l'organe législatif soit maître de ce dernier. Il faut dès lors entendre par acquisition aussi bien une acquisition par la commune que par un tiers (c'est-à-dire une aliénation par la commune).

4. Dans le but de faciliter la gestion du ménage communal, l'assemblée communale peut **déléguer certaines compétences** au conseil communal, en application de l'article 10 al. 2 LCo (voir ci-après 3).
5. En matière immobilière, il est des cas où une commune doit pouvoir agir avec souplesse et rapidité. Lorsque la compétence de procéder à des opérations appartient à l'assemblée communale (ou au conseil général), rien ne s'oppose à ce que l'acte soit déjà passé par le conseil communal, **sous réserve** de sa ratification par l'autorité compétente.
6. Les **modifications de limites communales**, visées par la lettre k) de l'article 10 LCo, ne concernent pas les transactions immobilières, mais les limites du territoire communal. Cette disposition renvoie à l'article 27 de la loi du 2 février 1988 sur la mensuration cadastrale.

\* \* \* \* \*

Cela précisé, la répartition des compétences de l'assemblée communale (ou du conseil général) et du conseil communal est la suivante :

#### 2.1. Compétences de l'assemblée communale ou du conseil général

Dans l'ordre fixé par l'article 10 al. 1 litt. g) LCo, les compétences de l'assemblée communale (ou du conseil général) sont les suivantes :

1. **l'achat** d'immeubles;
2. **la vente** d'immeubles;
3. **l'échange** d'immeubles;
4. **la donation** d'immeubles; la loi vise ici le fait pour la commune de donner, non pas de recevoir gratuitement (c'est-à-dire sans charge - cf. art. 10 al. 1 litt. j LCo a contrario);
5. **le partage** d'immeubles; il s'agit en l'occurrence du partage d'immeubles appartenant en propriété collective (copropriété ou propriété commune) à la commune avec d'autres personnes; en revanche, la simple division d'un fonds appartenant à la commune, de même que la modification de limites séparant plusieurs fonds appartenant également à celle-ci, ne comportent aucun transfert de propriété et peuvent dès lors être décidées par le conseil communal;

6. la constitution de **droits réels limités** et toute **autre opération...** permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une **acquisition** d'immeubles; tombent en particulier sous le coup de cette disposition les opérations suivantes :
  - . la constitution d'un **droit de superficie** en faveur de la commune; il s'agit de la faculté pour la bénéficiaire d'être propriétaire des constructions érigées sur un fonds; l'immatriculation comme immeuble n'est pas déterminante;
  - . l'**exercice** d'un **droit d'emption** (droit qui permet à son titulaire de se porter acheteur d'un immeuble à la seule condition de déclarer de façon appropriée sa volonté de le faire; cette déclaration est appelée levée de l'option), de **préemption** (droit qui permet à son titulaire d'acheter un immeuble à la double condition que le propriétaire vende cet immeuble à un tiers et qu'ensuite le bénéficiaire du droit décide de lever l'option que lui donne le droit) et de **réméré** (droit qui permet au vendeur d'un immeuble de racheter celui-ci à la seule condition de déclarer de façon appropriée sa volonté de le faire);
  - . la constitution des droits d'emption, de préemption et de réméré en faveur de la commune, pour autant qu'elle ait lieu moyennant contre-prestation; en revanche, la constitution et la prolongation de tels droits en faveur de la commune sont de la compétence du conseil communal lorsque cette constitution a lieu sans contre-prestation;
7. la constitution de **droits réels limités** et toute **autre opération...** permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une **aliénation** d'immeubles; tombent en particulier sous le coup de cette disposition les opérations suivantes :
  - . la constitution d'un droit de superficie en faveur d'un tiers;
  - . la constitution d'un droit d'emption (ou de réméré) en faveur d'un tiers;
  - . la constitution d'un droit de préemption en faveur d'un tiers; cette règle est particulièrement importante en matière de droits de préemption qualifiés (à prix fixé à l'avance);
  - . la constitution d'un droit de gage immobilier; il peut s'agir d'une hypothèque, d'une cédule hypothécaire ou d'une lettre de rente (art. 793 al. 1 CC);
8. l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge (art. 10 al. 1 litt. j LCo); cela concerne en particulier la reprise à titre gratuit d'une route privée, pour laquelle l'entretien sera assumé par la commune.

## 2.2. Compétences du conseil communal

Le conseil communal peut procéder à toutes les opérations qui ne sont pas indiquées ci-dessus; sont en particulier de sa compétence :

- l'acceptation d'une donation (qui n'entraîne pas de charges);
- l'acceptation d'un droit d'emption, de préemption et de réméré en faveur de la commune, dans la mesure où la constitution du droit ne comporte aucune contre-prestation;
- la constitution de droits réels limités, en faveur de la commune ou d'un tiers, pour autant qu'elle ne permette pas d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition (ou d'une aliénation) d'immeubles; dans l'interprétation de cette notion, il sera possible de s'inspirer du contenu de l'article 4 al. 1 litt. g) de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Ces droits peuvent être notamment des droits d'eau, des droits de passage ou des droits de vue.

Les droits de préemption en faveur de la collectivité ont été modifiés par le législateur fédéral, dans la loi sur le droit foncier rural (LDFR), du 4 octobre 1991, entrée en vigueur le 1er janvier 1994 (cf. art. 56 al. 1 litt. b). L'article 2 de la loi d'application du 28 septembre 1993 (LALDFR; RSF 214.2.1) accorde aux communes un droit de préemption sur les alpages et pâturages.



### 3. DELEGATION DE COMPETENCE AU CONSEIL COMMUNAL

#### 3.1. Etendue

Conformément à l'article 10 al. 2 LCo, peuvent faire l'objet d'une délégation de compétence les opérations mentionnées sous lettres g) à j). C'est donc dire que l'assemblée peut autoriser le conseil communal à procéder à toutes opérations immobilières.

L'assemblée doit fixer les limites de la délégation de compétence. Ces limites concernent

- le type d'opérations pour lesquelles la compétence est déléguée,
- la surface maximale (en m<sup>2</sup>),
- la valeur maximale (par opération ou par m<sup>2</sup>),
- la durée, si elle est plus courte que la période administrative.

S'agissant de la vente des immeubles communaux, il appartient à **l'assemblée communale** (ou au conseil général) de déterminer, comme le lui impose l'article 100 al. 2 LCo,

- le mode de vente (mise publique, soumission, vente de gré à gré), et
- le prix minimal (par exemple par m<sup>2</sup>); elle peut également prévoir que le prix sera indexé.

La délégation doit être suffisamment explicite pour que les organes appelés à s'assurer des pouvoirs de disposer de la commune (notaire, registre foncier) n'aient aucun doute sur la possibilité du conseil communal d'engager la commune. En particulier, en matière de droits de réméré, l'assemblée communale qui a délégué au conseil communal la compétence de constituer ces droits peut également lui accorder la faculté de les exercer, mais elle doit alors le prévoir explicitement.

#### 3.2. Durée

La durée de la délégation de compétence est limitée dans le temps. Elle ne peut en aucun cas valoir au-delà de la période administrative (art. 10 al. 2 LCo; BGC 1979, p. 1140). Cette période s'achève à la date d'assermentation des nouveaux conseillers communaux par les préfets et non pas à la date des élections (pour la dernière période administrative, confère Feuille officielle no 5 du 1er février 1991).

### 3.3. Procédure

Pour pouvoir être valablement votée, la délégation de compétence doit figurer dans la liste des objets à traiter que contient la convocation. L'indication minimale est la suivante : "opérations immobilières : délégation de compétence au conseil communal".

Toutefois, il est judicieux de remplacer l'expression "opérations immobilières" par la nature de la délégation de compétence. Par exemple "vente des parcelles du lotissement x : délégation de compétence au conseil communal".

#### 4. REFERENDUM ET AUTORISATION DE FINANCEMENT

Les transactions immobilières en tant que telles ne sont pas soumises au référendum facultatif. Mais, si une acquisition d'immeubles entraîne une dépense qui ne peut être financée en un seul exercice par le bénéfice du compte de fonctionnement, alors il y a référendum (art. 52 al. 1 lettre a LCo; voir également art. 23 RELCo).

Si l'acquisition d'immeubles est financée par un emprunt entraînant une augmentation de la limite de crédit, la dépense doit être approuvée par le Département des communes au sens de l'article 149 al. 2 lettre a) LCo.

## 5. ASPECTS COMPTABLES

### 5.1. Achats

Du point de vue comptable, les achats sont comptabilisés au budget des investissements dans les chapitres de la classification fonctionnelle qui concernent la tâche pour laquelle cette transaction se fait (par exemple : au chapitre 34 pour l'achat du terrain servant à la construction d'une salle de sport) et dans les chapitres 942 et 948 pour les immeubles appartenant au patrimoine financier. La commune a avantage à ouvrir un chapitre par immeuble afin de les gérer séparément. L'achat de terrain est comptabilisé sous la rubrique .500, les bâtiments sous .503 et les forêts sous .505. Les opérations onéreuses liées à des travaux de génie civil sont comptabilisées **avec** l'investissement auquel elles se rapportent, sous la rubrique .501.

### 5.2. Ventes

Les ventes sont comptabilisées dans le chapitre de la classification fonctionnelle concerné, sous les rubriques :

.600 pour les terrains, et  
.603 pour les bâtiments.

Le produit net de la vente est versé en amortissement de l'emprunt qui aurait servi à financer l'immeuble. La valeur de l'actif concerné du bilan est diminuée d'autant.

En ce qui concerne le contrôle de la dette auquel procède le Département des communes, le décompte des ventes est tenu par immeuble pour autant que les comptes de la commune le permettent, c'est-à-dire dans la mesure où ils sont spécifiés dans les chapitres 942 à 948 mentionnés sous chiffre 5.1. Si la commune ne tient pas une comptabilité détaillée par immeuble, le produit net des ventes d'immeubles sera compté en amortissement des emprunts ayant servi à financer des achats immobiliers jusqu'à épuisement de la limite de crédit.

Il appartient à chaque commune de choisir le système qu'elle préfère et de tenir sa comptabilité en conséquence.

### 5.3. Bilan

|           |   |
|-----------|---|
| 123.0     | pour les immeubles du patrimoine financier<br>(1 compte par immeuble)     |
| 123.1     |   |
| 123.2     |   |
| 123. etc. |   |
| 140.0     | pour les terrains du patrimoine administratif<br>(1 compte par immeuble)  |
| 140.1     |   |
| etc.      |   |
| 143.0     | pour les bâtiments du patrimoine administratif<br>(1 compte par immeuble) |
| 143.1     |   |
| etc.      |   |
| 145       | pour les forêts   |

Les montants inscrits à l'actif sont amortis en cas de vente de tout ou partie de l'immeuble concerné pour le produit net de l'aliénation.

### 5.4. Amortissements

Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat, respectivement le Département des communes n'approuve plus les transactions immobilières et, en particulier les ventes de terrains, à la suite de la modification de l'article 149 LCo, l'article 53 al. 1bis RELCo introduit des règles de gestion et d'amortissement en matière immobilière :

- . Si une commune achète des terrains, des pâturages, etc., non équipés, comme réserve de terrain, et qu'elle finance cet achat par emprunt, il n'y a pas d'amortissement minimal exigé : on part de l'idée que le terrain ne se dévalorise pas.
- . Si une commune achète un terrain bâti (une maison, la cure, un pâturage avec chalet d'alpage, etc.), le bâtiment seul est à amortir au taux de 1 % s'il s'agit de patrimoine financier, et au taux de 3 % s'il s'agit de patrimoine administratif.
- . Si la commune achète un terrain pour l'équiper et le revendre (zone à bâtir, zone industrielle ou artisanale), le produit des ventes des parcelles doit être versé en amortissement de l'emprunt ayant financé l'achat du terrain et les infrastructures.

## 6.      LEGISLATION SPECIALE

Le fait que les transactions immobilières ne soient plus soumises à la ratification du Conseil d'Etat ou du Département des communes au sens de l'article 149 LCo ne signifie pas que les opérations immobilières communales soient libres de tout contrôle administratif. La législation spéciale (notamment agricole, forestière et sur la mensuration cadastrale) s'applique comme à toute opération immobilière entre particuliers.

Les Conservateurs des registres fonciers ainsi que le Département des communes restent à votre disposition pour vous fournir toutes les informations complémentaires. Nous vous serions gré de bien vouloir adresser vos questions à l'autorité compétente, à savoir les Conservateurs des registres fonciers pour les domaines traités par les chapitres 2 et 3 ou alors au Département des communes pour les domaines traités dans les chapitres 4 et 5.

Autorité de surveillance  
du registre foncier  
P.-H. Steinauer



Président

Département des communes

Gérald Mutrux



Chef de service

Fribourg, le 14 juin 1994