

BGer 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002

Bundesgericht, 2002-01-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.36_2001

FR: TF 1A.36/2001 du 29 janvier 2002

IT: TF 1A.36/2001 del 29 gennaio 2002

Erwägungen

E. 1.1

Le Tribunal administratif a fondé son arrêt sur les art. 102 LAgr et 109 ss LAF. L'art 102 al. 1 LAgr prévoit une interdiction de morceler les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire. L'art. 102 al. 3 LAgr autorise les cantons à accorder des dérogations à cette règle lorsque des motifs importants le justifient. L'art. 109 LAF reprend sur le plan cantonal l'interdiction générale de morceler résultant du droit fédéral, sans limite dans le temps et quelle que soit la surface des parcelles à créer. L'art. 110 LAF prévoit une dérogation en faveur d'immeubles non agricoles, s'il s'agit de terrains compris dans une zone réservée à la construction ou à l'industrie selon un plan d'affectation prévu par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ou soustraite à l'application de la législation immobilière agricole, ainsi que de terrains en nature de place ou de jardin. L'art. 111 LAF instaure en outre une dérogation en faveur des biens-fonds agricoles, viticoles et forestiers qui n'ont pas bénéficié de subventions à titre d'améliorations foncières. L'art. 112 LAF permet enfin de déroger aux règles interdisant le morcellement du sol pour de justes motifs. Cette disposition ne précise en revanche pas la nature des justes motifs qui autoriseraient une exception à l'interdiction de morceler. De ce point de vue, le droit cantonal n'a pas de portée propre par rapport au droit fédéral qui admet l'octroi de dérogations pour des motifs importants. La question est en revanche plus délicate s'agissant de l'art. 110 LAF, qui implique une dérogation légale à l'interdiction de morceler consacrée aux art. 102 al. 1 LAgr et 109 LAF, eu égard à la faculté laissée aux cantons d'accorder des dérogations à cette interdiction. La cour cantonale a cependant laissé ouvert le point de savoir si cette disposition était applicable, car le droit fédéral imposait de toute manière l'octroi d'une autorisation de morcellement; la recourante ne soulève aucun grief à ce propos et ne prétend pas qu'il se justifierait de déroger à l'interdiction de morceler en application de l'art. 110 LAF. Dans ces conditions, seule la voie du recours de droit administratif est ouverte (cf. ATF 116 Ib 447 consid. 1 p. 449).

E. 1.2

Dans ses observations, le Service cantonal de l'aménagement du territoire a mis en doute la qualité pour recourir de A. _____, faute pour celle-ci d'avoir établi sa qualité de propriétaire de la parcelle n° 74 de la commune de Dully.

Selon un extrait du registre foncier du district de Rolle du 11 juillet 2000, feu C. _____ est toujours inscrit avec son ex-épouse comme propriétaire de cette parcelle alors même qu'il est décédé le 13 janvier 1998 et que le Tribunal civil du district de Rolle ordonnait au Conservateur du registre foncier de l'inscrire comme seul et unique propriétaire de la parcelle n° 74, au terme de son jugement en complètement de jugement de divorce rendu le 27 février 1997. La recourante a en outre produit un extrait du testament de son défunt mari et un affidavit de l'exécuteur testamentaire passé devant notaire le 28 juin 1999, certifiant

qu'elle est l'unique héritière des biens de feu C._____. Le Tribunal administratif a estimé que ces documents suffisaient pour établir la qualité pour agir de A._____ quand bien même elle n'était pas formellement inscrite au registre foncier en tant que propriétaire de la parcelle n° 74. Vu l'issue du recours, cette question peut rester indécise.

E. 1.3

Sous réserve des nouvelles pièces que la recourante a produites à l'appui de ses observations, après l'échéance du délai de recours, sans qu'un second échange d'écritures n'ait été ordonné, et qui sont de ce fait irrecevables (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 3c p. 249/250; 99 Ib 87 consid. 1 p. 89), les conditions de recevabilité des art. 97 ss OJ sont réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante se plaint à divers titres d'une constatation inexacte ou incomplète des faits et d'une violation des règles essentielles de la procédure. Ces griefs d'ordre formel sont en principe recevables en vertu des art. 104 al. 1 let. b et 105 al. 2 OJ et doivent être examinés en premier lieu dès lors que leur admission conduirait à l'annulation de l'arrêt attaqué sans qu'un examen du litige sur le fond soit nécessaire (ATF 124 V 90 consid. 2 p. 92).

E. 2.1

Selon la recourante, la cour cantonale aurait tout d'abord retenu à tort que les ex-époux auraient pu s'apercevoir du fait qu'une partie du jardin d'agrément débordait sur la parcelle n° 74, à l'occasion de la réinscription au registre foncier d'une surface de 4'402 mètres carrés de ce bien-fonds en nature de vigne, intervenue en octobre 1993. Ils n'auraient en réalité pas été conscients que la configuration des lieux ne correspondait pas à l'état parcellaire lorsqu'ils ont aménagé leur jardin d'agrément et ils n'auraient eu connaissance de ce fait qu'après la conclusion du contrat de vente avec E._____. La bonne ou la mauvaise foi des ex-époux C._____ est dénuée de toute pertinence pour apprécier l'existence d'un juste motif propre à justifier l'octroi de l'autorisation de morceler sollicitée, mais pourrait tout au plus jouer un rôle dans le cadre d'une procédure éventuelle de remise en état des lieux. Supposée établie, une constatation inexacte des faits sur ce point ne conduirait dès lors pas à l'annulation de l'arrêt attaqué, de sorte que cette question peut demeurer indécise.

E. 2.2

La recourante reproche ensuite au Tribunal administratif d'avoir ignoré les observations de E._____ selon lesquelles tous les travaux de la vigne se font depuis le chemin du Pré-aux-Moines, en aval de la parcelle n° 74, en retenant que la réintégration en vigne de la surface concernée permettrait au chemin d'exploitation délimitant les parcelles voisines nos 284 et 289 de se poursuivre en ligne droite sur la parcelle n° 74 et qu'elle faciliterait ainsi les conditions d'exploitation de la vigne par rapport à la situation existante. Si l'exploitant actuel n'utilise peut-être pas ce chemin pour effectuer les travaux de la vigne, cela ne signifie pas encore qu'un autre exploitant en ferait de même et que l'exploitation de la parcelle n° 74 ne serait pas améliorée par un accès facilité en amont. La cour cantonale n'a donc pas procédé à une constatation incomplète des faits pertinents en ne relevant pas dans son arrêt les remarques de E._____ quant à la manière dont est actuellement exploitée la vigne et en examinant les effets du morcellement sollicité sous un angle purement objectif.

E. 2.3

A. _____ conteste également la constatation du Tribunal administratif suivant laquelle le rétablissement de la vocation viticole de la bande de terrain litigieuse entraînerait relativement peu de frais pour les intéressés. Une telle opération nécessiterait au contraire l'arrachage d'une haie de thuyas dotés de racines très profondes et résistantes et de plusieurs arbres fruitiers, l'enlèvement d'un muret en ciment et du treillis qui le surmonte, puis la réimplantation de ces aménagements quelque quatorze mètres en amont. La cour cantonale s'est toutefois bornée à prendre acte des déclarations du Service cantonal de l'aménagement du territoire sur ce point, en réservant l'examen de cette question lors d'une procédure ultérieure de recours contre une éventuelle décision de remise en état des lieux. On ne discerne ainsi aucune constatation inexacte des faits à ce propos. Par ailleurs, c'est à juste titre que le Tribunal administratif n'a pas pris position sur le coût d'une éventuelle remise en état des lieux, car cet élément n'est pas pertinent pour apprécier l'existence de justes motifs à l'octroi d'une autorisation de morceler, sauf à donner une prime à la politique du fait accompli.

E. 2.4

La recourante est d'avis que la cour cantonale aurait aussi constaté les faits pertinents de manière incomplète en admettant l'existence d'un intérêt public au maintien de parchets relativement étendus eu égard aux mesures de limitation de la production imposées aux vigneronnes et de l'engorgement du marché. Ce faisant, elle remet en cause le fondement même du remaniement parcellaire qui consiste à regrouper dans toute la mesure du possible les parcelles d'un même propriétaire afin d'en améliorer l'exploitation (ATF 101 Ib 198 consid. 3a p. 200). Par ailleurs, l'évolution actuelle du marché axée sur une limitation quantitative de la production viticole s'accompagne d'une orientation vers l'amélioration de la qualité, laquelle exige également des surfaces importantes. Dans ces conditions, on ne saurait dire que l'intérêt public au maintien de parchets relativement étendus serait anachronique ou purement idéal. En ne tenant pas compte des problèmes de surproduction rencontrés sur le marché viticole dans la pesée des intérêts en présence, le Tribunal administratif n'a pas méconnu des faits pertinents en violation de l' art. 104 let. b OJ .

E. 2.5

La recourante prétend enfin qu'en omettant de prendre en considération sans le motiver les éléments précités dans la pesée des intérêts en présence, l'autorité intimée aurait violé les art. 53 et 54 al. 1 de la loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) et, partant, contrevenu à des règles essentielles de la procédure. Ce faisant, elle perd de vue que les faits constatés doivent être pertinents pour l'issue de la cause, ce qui n'est pas le cas de ceux mentionnés aux considérants précédents. La cour cantonale n'a donc pas manqué à son devoir d'établir les faits d'office, tel qu'il résulte de l'art. 53 LJPA. De même, l'obligation faite aux autorités de motiver leurs décisions ne s'étend qu'aux éléments décisifs pour trancher le litige (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102). Il n'en va pas différemment dans le cadre de l'art. 54 al. 1 LJPA. Aussi, pour les raisons exposées ci-dessus, la cour cantonale n'a pas violé cette dernière disposition en n'évoquant pas dans l'arrêt attaqué les propos de E. _____ quant à la manière de travailler la vigne implantée sur la parcelle n° 74 ou les problèmes de surproduction rencontrés actuellement sur le marché viticole.

E. 3.1

Afin d'empêcher que les objectifs visés par les améliorations foncières ne soient mis en échec par des morcellements ultérieurs, l' art. 102 al. 1 LAgr prévoit l'obligation d'obtenir

une autorisation de l'autorité cantonale compétente pour fractionner à nouveau un bien-fonds qui a été compris dans une réunion parcellaire, autorisation qui est délivrée s'il existe de justes motifs (art. 102 al. 3 LAgr). L'interdiction de morceler a pour but de prolonger aussi longtemps que possible l'effet recherché lors de l'octroi des subsides pour des entreprises d'améliorations foncières, c'est-à-dire de conserver les avantages résultant de ces opérations afin de maintenir les biens-fonds concernés à la disposition de leurs exploitants (cf. Message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, FF 1951 I 249). Selon l'art. 35 al. 6 de l'ordonnance fédérale sur les améliorations structurelles (OAS; RS 913.1), elle est illimitée.

Se fondant sur la doctrine (Josette Moullet Auberson, La division des biens-fonds: conditions, procédure et effets en droit privé et en droit public, thèse Fribourg, 1993, p. 25; Adolf Pfenninger, Communications de droit agraire 1970, p. 98), le Tribunal administratif a estimé que l'interdiction de morceler ne serait illimitée dans le temps que si le fonds considéré a conservé sa destination agricole; en revanche, dans le cas contraire, il ne serait plus concerné par cette interdiction. Il n'y a pas lieu de se prononcer sur ce point. Une dérogation à l'interdiction de morceler ne pourrait en effet tout au plus se concevoir pour ce motif que si le changement d'affectation avait fait l'objet d'une autorisation exceptionnelle fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. art. 36 let. b OAS) ou ne nécessitait pas une telle autorisation, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, s'agissant de l'aménagement d'un terrain planté en vigne, sis en zone viticole, en un jardin d'agrément entouré d'un muret en ciment surmonté d'un treillis caché par des thuyas (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 226/227; 118 Ib 49 consid. 2b p. 52/53; voir aussi l'arrêt non publié du 2 mai 2001 dans la cause opposant le canton du Valais et la Commune de Vionnaz à Pro Natura, à propos de l'aménagement de mares et de rigoles pour abreuver le bétail). De même, on peut laisser ouverte la question de savoir si la requête de morcellement n'aurait pas dû déjà être refusée en application de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire ou sur le droit foncier rural, comme le prétend l'Office fédéral du développement territorial, car elle doit de toute manière être rejetée au regard de l' art. 102 al. 3 LAgr .

Les motifs importants justifiant une dérogation à l'interdiction de morceler au sens de cette disposition ne sont définis ni dans la loi, ni dans les travaux préparatoires de l'actuelle ou de l'ancienne loi sur l'agriculture (cf. Message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, FF 1951 I 249 et 293; BO CN 1951 p. 126; Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape, FF 1996 IV 250). En vertu de l' art. 36 OAS , sont notamment considérés comme tels l'assignation exécutoire à une zone à bâtir, une zone de protection ou une autre zone d'affectation non agricole (let. a), une autorisation de construire exécutoire délivrée en vertu de l'art. 24 de la loi sur l'aménagement du territoire (let. b), l'inutilité du point de vue de l'agriculture, de la reconstruction de bâtiments et d'installations détruits par un incendie ou une catastrophe naturelle (let. c) et l'utilisation pour une construction de la Confédération, pour les chemins de fer fédéraux ou pour les routes nationales (let. d). Pour le surplus, l' art. 102 al. 3 LAgr renvoie au droit cantonal pour la détermination des motifs importants. A cet égard, l'art. 112 al. 2 LAF se borne à subordonner l'octroi d'une autorisation de morceler à des justes motifs, sans toutefois les énumérer.

Aucune des hypothèses visées à l' art. 36 OAS n'est réalisée en l'occurrence; en particulier, le fait - au demeurant formellement contesté - que le changement d'affectation aurait été toléré par les autorités cantonales concernées ne saurait pallier l'absence d'une autorisation dérogatoire fondée sur l' art. 24 LAT . L'existence de justes motifs est donc une question d'appréciation qui doit être résolue en conformité avec le sens et le but de la loi, dans le respect du principe de l'égalité de traitement (ATF 88 I 213 ; cf. Hans-Ulrich Huber, *Das Verbot der Zerstückelung und Zweckentfremdung von melioriertem Grundeigentum*, Revue mensuelle pour le droit administratif et le notariat du canton de Berne 1957, p. 161). L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit entre l'intérêt public à voir la répartition des biens-fonds maintenue telle qu'elle a été fixée lors de la réunion parcellaire et l'intérêt privé du propriétaire à effectuer une nouvelle division. C'est seulement lorsque le second intérêt prévaut que l'existence d'un juste motif doit être admise et que l'autorisation doit être octroyée (cf. ATF 111 Ib 116 consid. 3c p. 121-124, concernant une autorisation de désaffecter un terrain remanié avec l'aide des subsides fédéraux). Tel est le cas lorsque l'application stricte des règles légales entraîne des conséquences rigoureuses que le législateur n'a pas voulues (cf. ZBl 83/1982 p. 174). L'octroi cumulé d'autorisations exceptionnelles ne doit pas avoir pour effet de vider de sa substance la réglementation en vigueur (Moulet Auberson, op. cit., p. 23; Pfenninger, op. cit., p. 104). Le Tribunal fédéral examine en principe librement la pesée des intérêts, mais il fait preuve de retenue s'agissant d'apprécier des circonstances locales que les autorités cantonales sont censées mieux connaître que lui (ATF 127 I 164 consid. 3c in fine p. 172; 125 II 29 consid. 3d/dd p. 39; 111 Ib 116 consid. 3c p. 122, concernant l'application de l' art. 85 al. 3 aLAgr).

E. 3.2

En l'occurrence, le morcellement sollicité consacrerait une atteinte supplémentaire aux principes du remaniement parcellaire résultant de la collocation en zone de villas A d'une partie de la parcelle n° 74, de l'attribution de cette surface à deux nouvelles parcelles (nos 222 et 225), puis de l'aménagement en un jardin d'agrément d'une partie de ce dernier bien-fonds sise en zone viticole. Même si l'octroi de l'autorisation de morceler ne viderait pas totalement de sa substance les avantages issus du remaniement pour la parcelle n° 74, l'intérêt public à ne pas aggraver l'atteinte qui lui a déjà été portée et à maintenir l'état parcellaire tel qu'il résulte du remaniement réalisé avec le financement des pouvoirs publics ne saurait être contesté. L'amélioration des dessertes constitue l'un des buts du remaniement parcellaire (RDAF 1984 p. 477 consid. 2d et les références citées; cf. art. 60 LAF; voir aussi, ATF 98 Ia 43 consid. 3 p. 48). Or, les morcellements successifs de la parcelle n° 74 ont eu pour conséquence de supprimer l'accès direct à la vigne depuis le chemin des Rechignards. Le Tribunal administratif a dès lors souligné à juste titre les nouvelles facilités d'exploitation que permettrait le retour de la bande litigieuse à son affectation viticole antérieure par le prolongement en ligne droite le chemin séparant les parcelles voisines nos 284 et 289. Pour les raisons évoquées au considérant 2.2, il importe peu que l'exploitant actuel effectue les travaux de la vigne depuis le chemin du Pré-aux-Moines, en aval de la parcelle n° 74. La cour cantonale n'a donc pas excédé son pouvoir d'appréciation en admettant que si le maintien de la parcelle dans sa configuration initiale n'était pas de nature à augmenter la valeur d'exploitation de celle-ci de manière considérable, il n'en restait pas moins que cette parcelle, non amputée de la surface litigieuse, présenterait quelques avantages au plan de l'exploitation de la vigne par rapport à la situation actuelle.

Il existe par ailleurs un intérêt public important, mis en évidence dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat vaudois à l'interpellation déposée par le député Willy Baumgartner (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, décembre 1986, p. 875), à maintenir dans des proportions raisonnables l'utilisation de terres agricoles attenantes à une zone à bâtir comme jardin d'agrément ou comme surface de dégagement. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, le jardin d'agrément aménagé par les ex-époux C._____ présente des dimensions très importantes par rapport à la surface totale de la parcelle n° 225 et à la surface de la villa et ne devrait pas perdre beaucoup de son charme ou de sa valeur s'il était réduit sur une bande de quelque quatorze mètres de largeur, sur sa partie aval (cf. à titre de comparaison, l' art. 60 al. 1 let . d de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, qui autorise une exception à l'interdiction de morcellement lorsque la partie à séparer sert à arrondir un immeuble non agricole sis en dehors de la zone à bâtir, pour autant que ce moyen n'ait pas déjà été utilisé et que l'agrandissement de l'immeuble non agricole n'excède pas 1'000 mètres carrés). De ce point de vue également, le refus de morceler ne relève pas d'un excès du pouvoir d'appréciation.

Il est vrai en revanche que la réunion de la surface litigieuse à la parcelle n° 225 permettrait de faire coïncider la situation réelle avec celle qui ressort au registre foncier et qu'elle permettrait de mettre fin au litige civil opposant la recourante à E._____; toutefois, ce litige est essentiellement dû au fait que le jardin d'agrément a été réalisé avant de présenter la demande de morcellement. La prise en compte de cette circonstance reviendrait à donner une prime injustifiée à celui qui procède d'abord à un changement d'affectation avant de solliciter une autorisation de morceler par rapport à celui qui présente une telle demande préalablement à tout travail. Il importe à cet égard peu que les parties à l'acte de vente aient été de bonne foi ou que cet état de fait ne soit pas imputable à la recourante, mais aux précédents propriétaires de la parcelle. En requérant un motif important, le législateur fédéral a entendu limiter l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de morceler à des cas de rigueur (cf. ZBl 83/1982 p. 174 consid. 2 p. 175). Tel n'est pas le cas d'un morcellement opéré en vue de régler un litige successoral, alors même que le terrain continuerait à être exploité (cf. Pfenninger, op. cit., p. 105; voir également l'arrêt non publié du 12 novembre 1990 dans la cause S. contre Commission centrale des améliorations foncières du canton de Genève, consid. 2c). Il doit a fortiori en aller de même d'un morcellement destiné à régler un différend de droit civil. Aussi, en refusant de voir dans ces circonstances de justes motifs de morcellement au sens de l' art. 102 al. 3 LAgr , l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral.

E. 3.3

En définitive, le refus d'octroyer l'autorisation de morceler requise par la recourante ne résulte pas d'un abus du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes.

E. 4

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu à l'octroi de dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.