

VD_OMNI AC.2015.0026 vom 23. Dezember 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-12-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0026

FR: VD_OMNI AC.2015.0026 du 23 décembre 2015

IT: VD_OMNI AC.2015.0026 del 23 dicembre 2015

Regeste

BRUCHEZ, Succession BRUCHEZ/Municipalité de Noville, Service du développement territorial | Le désassujettissement n'a pas pour effet d'attribuer à la zone à bâtir le bien-fonds désassujetti, qui reste soumis aux dispositions régissant les zones inconstructibles. Il n'a aucune conséquence quant à l'utilisation permise de la parcelle concernée au regard des dispositions régissant l'aménagement du territoire (c. 8a). En revanche, il peut avoir des conséquences sur le statut des ouvrages existants. En présence d'une construction ou d'une installation, la CFR doit dans tous les cas transmettre le dossier au SDT pour décision fondée sur l'art. 4a ODFR, portant sur la "légalité de l'affectation" des ouvrages en cause (c. 8b/aa). Le SDT peut alors être appelé à délivrer une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT. Si l'utilisation non agricole des ouvrages présents existait déjà auparavant, en fait et en droit, une décision constatatoire fondée directement sur l'art. 4a ODFR suffit (c. 8b/cc). Le désassujettissement d'un terrain vierge d'ouvrages n'a aucune incidence sur l'aménagement du territoire autorisant l'intervention du SDT en application de l'art. 4a ODFR (c. 8c).

Erwägungen

E. 1

Les recourants entendent obtenir le désassujettissement, par l'inscription d'une mention au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR, de l'entier de leur parcelle 377, comprenant des bâtiments, et de l'entier de leur parcelle 379, non bâtie. A cette fin, les recourants ont d'abord saisi la CFR, autorité compétente en matière d'autorisation LDFR (art. 5 de la loi vaudoise du 13 septembre 1993 d'application de la LDFR; LVLDFR; RSV 211.42). La CFR a transmis le 5 décembre 2014, avec un préavis, les dossiers des deux biens-fonds au SDT, autorité compétente en matière de construction hors zone à bâtir, pour décision préalable au sens de l'art. 4a ODFR. La décision rendue par le SDT le 22 décembre 2014 dans le cadre de l'art. 4a ODFR refuse de délivrer, pour l'entier de la parcelle 377, l'autorisation fondée sur l'art. 24a LAT permettant un changement d'affectation sans travaux. Aucune décision n'a encore été rendue par le SDT s'agissant de la parcelle 379. L'objet du présent recours se limite à la décision précitée du SDT du 22 décembre 2014 concernant la parcelle 377. Il ne porte donc pas sur la parcelle 379, ni sur une décision rendue par la CFR, le courrier du 5 décembre 2014 constituant un simple préavis, dénué d'effet juridique.

E. 2

Avant de traiter les liens entre la LDFR et la LAT, spécifiquement la portée de l'art. 4a ODFR, il convient d'examiner les buts de la LDFR, son champ d'application ainsi que les procédures de soustraction à ladite loi (cf. consid. 3 à 5 infra).

E. 3

Aux termes de son art. 1^{er} al. 1, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures (let. a), de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (let. b) et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (let. c). Comme l'indique expressément l'alinéa 2 du même article, la LDFR contient des dispositions sur l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles (let. a); l'engagement des immeubles agricoles (let. b), le partage des entreprises agricoles et le morcellement des immeubles agricoles (let. c). Le fait pour un immeuble d'être soumis au régime de la loi sur le droit foncier rural peut ainsi entraîner des conséquences drastiques pour les propriétaires concernés ou pour leurs successeurs. Tel est notamment le cas en matière d'attribution successorale privilégiée d'un immeuble agricole (art. 21 ss LDFR), de préemption des parents (art. 42 al. 2 LDFR), d'améliorations de limites (art. 57 LDFR), d'interdiction de partage et de morcellement (art. 58 ss LDFR), d'autorisation d'acquérir (art. 61 ss LDFR) ou de limitation de la charge maximale (art. 73 ss LDFR) (cf. ATF 139 III 327 consid. 2.2). En conséquence, le législateur, désireux de limiter les atteintes à la garantie constitutionnelle du droit à la propriété (art. 26 Cst.), a mis en place différents correctifs destinés à contenir ces atteintes dans les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs législatifs énoncés à l'art. 1 LDFR (ATF 139 III 327 consid. 2.2). En particulier, comme on le verra ci-dessous, les propriétaires de parcelles sises hors zone à bâtir en principe soumises à la LDFR ont la possibilité de requérir la soustraction de ces surfaces du champ d'application de la LDFR lorsqu'elles ne sont en réalité d'aucune utilité à l'agriculture (ATF 139 III 327 consid. 2.2; 132 III 515 consid. 3.3.2).

E. 4

a) Selon l'alinéa 1 de son art. 2, la LDFR s'applique en première ligne aux immeubles agricoles isolés (d'au moins 2'500 m²) ou aux immeubles agricoles faisant partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT (let. a) et dont l'utilisation agricole est licite (let. b). Autrement dit, sont en principe soumis à la LDFR les immeubles qui sont colloqués hors zone à bâtir, indépendamment de leur nature et de leurs usage réels, et dont l'usage agricole est licite (champ d'application local). Encore faut-il, pour que l'assujettissement à la LDFR ait un sens, qu'il s'agisse d'un immeuble "agricole", à savoir d'un immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1^{er} LDFR) (champ d'application matériel). Sur ce dernier point, la LDFR se rattache à l'art. 16 al. 1 let. a LAT, aux termes duquel les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture; la notion de terrain qui se prête à l'exploitation agricole ou horticole ou qui est approprié à un usage agricole ou horticole doit être comprise de la même manière dans l'application de l'une et l'autre loi (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.2; 125 III 175 consid. 2b; pour plus de détails, notamment sur l'examen de l'usage non seulement sous l'angle objectif, mais encore subjectif, cf. ATF 139 III 327 consid. 3 et 2C_747/2013 du 8 septembre 2014 consid. 4.2.1). b) L'alinéa 2 de l'art. 2 LDFR prévoit encore que le champ d'application de la LDFR s'étend à d'autres objets que les immeubles et entreprises mentionnés à l'alinéa 1 (cf. consid. 4a supra). En particulier, l'art. 2 al. 2 let. d LDFR dispose que la loi s'applique aux "immeubles à usage mixte, qui ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole". Ainsi, un immeuble isolé sis hors zone à bâtir et à usage mixte est entièrement soumis à la LDFR,

quelle que soit l'ampleur de sa surface appropriée à un usage agricole. Généralement, un immeuble isolé à usage mixte contient d'une part des surfaces non bâties qui permettent une utilisation agricole et d'autre part des bâtiments qui ne sont pas (ou plus) appropriés à un usage agricole ou horticole. En effet, un usage mixte au sens de la loi résulte souvent du fait que les bâtiments d'habitation et d'exploitation utilisés initialement pour l'agriculture ne sont plus nécessaires à celle-ci ou servent à d'autres fins, notamment d'habitation, contrairement à leur destination (ATF 132 III 515 consid. 3.3.3; 125 III 175 consid. 2c; 2C_121/2012 du 2 juillet 2012 consid. 4.2; 5A.2/2007 du 15 juin 2007 consid. 3.2; la situation inverse, où ce sont les bâtiments qui conservent une utilisation agricole à l'exclusion des terrains non bâtis, est également concevable). Les immeubles à usage mixte peuvent également être entièrement vierges de constructions (par exemple lorsque la surface comporte uniquement du terrain agricole et des forêts (Schmid-Tschirren/Bandli , in *Das bäuerliche Bodenrecht*, 2^{ème} éd. 2011, n. 28 ad art. 2 p. 39). c) En l'état, le bien-fonds 377 litigieux est entièrement soumis à la LDFR du moment qu'il est sis hors zone à bâtir et qu'il n'a pas fait l'objet d'une décision de désassujettissement. Peu importe à cet égard qu'il doive être considéré comme un immeuble agricole au sens de l'art. 2 al. 1 LDFR, ou comme un immeuble à usage mixte au sens de l'art. 2 al. 2 let. d LDFR en raison des décisions du SDT rendues les 1^{er} avril 2004 et 17 février 2010 dans le cadre de procédures d'autorisation de construire, qui ont constaté que les constructions concernées par ces procédures, notamment l'habitation principale, avaient perdu l'usage agricole depuis 1954.

E. 5

Comme évoqué ci-dessus, la LDFR n'a pas pour but de protéger les terrains dont aucune utilisation concrète pour l'agriculture n'est envisageable (cf. art. 1 al. 1 LDFR). a) Ainsi, les immeubles isolés situés hors zone à bâtir, notamment dans la zone agricole, mais dont aucune utilisation concrète pour l'agriculture n'est envisageable compte tenu de leurs caractéristiques particulières (cf. consid. 4a supra), ne sont pas ou plus considérés comme des immeubles " agricoles " et peuvent être exclus du champ d'application de la LDFR. Une telle soustraction du champ d'application de la LDFR, dite aussi " désassujettissement ", nécessite toutefois une décision constatatoire au sens de l'art. 84 LDFR. Selon cette disposition, celui qui y a un intérêt légitime peut en particulier faire constater par l'autorité compétente en matière d'autorisation LDFR si une entreprise ou un immeuble agricole est soumis à l'interdiction de partage matériel, à l'interdiction de morcellement, à la procédure d'autorisation ou au régime de la charge maximale (let. a) ou si l'acquisition d'un immeuble agricole peut être autorisée (let. b). L'art. 84 LDFR permet ainsi au propriétaire de faire constater par l'autorité compétente - i.e. la CFR dans le canton de Vaud - que l'immeuble considéré n'est pas soumis au champ d'application de la LDFR (ATF 132 III 515 consid. 3.3.2; 125 III 175 consid. 2c). L'art. 86 al. 1 let. b LDFR prévoit que les immeubles non agricoles situés en dehors de la zone à bâtir qui ne sont pas régis par la LDFR doivent faire l'objet d'une mention au Registre foncier (cf. néanmoins l'art. 3 ODFR pour les exceptions à l'obligation de mentionner). Cette mesure a pour effet d'informer les tiers que l'immeuble en question, bien que situé hors de la zone à bâtir, n'est pas assujetti à la LDFR (ATF 132 III 515 consid. 3.3.2). Ainsi, l'immeuble sis hors zone à bâtir bénéficiant de la décision de constatation précitée de l'art. 84 LDFR doit faire l'objet d'une telle mention. b) La LDFR ne vise pas à sauvegarder les parties non agricoles d'un immeuble à usage mixte. Toutefois comme on l'a vu, le champ d'application de la LDFR s'étend, à l'encontre de ce système, à l'entier des immeubles à usage mixte qui ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole (art. 2 al. 2 let. d LDFR) que la loi n'a pourtant pas vocation à protéger.

De plus, l'art. 58 al. 2 LDFR interdit le morcellement, à savoir la division, des immeubles agricoles. Le législateur a dès lors aménagé une procédure permettant de diviser les parcelles à usage mixte d'une manière conforme à la destination effective du sol. L'art. 60 al. 1 let. a LDFR prévoit en effet une exception à l'interdiction de morcellement, permettant de séparer les surfaces non utiles à l'agriculture (cas échéant les bâtiments, y compris une aire environnante) des surfaces conservant une vocation agricole. Le morcellement conduit alors à détacher la surface qui n'est plus appropriée à un usage agricole, de la soustraire du champ d'application de la LDFR et, si des constructions ou installations s'y trouvent, d'autoriser leur utilisation à des fins non agricoles (François Zürcher, *La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?*, in *Territoire & Environnement* 2004, ch. 1.3.2 p. 5; voir aussi Schmid-Tschirren/Bandli, loc. cit., et Herrenschwand/Bandli, in *Das bäuerliche Bodenrecht*, op. cit., n. 3 ad art. 60 p. 780; cf. aussi ATF 132 III 515 consid. 3.3.3; 125 III 175 consid. 2c; 2C_747/2013 du 8 septembre 2014 consid. 3.2 et 4.2.1; 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 4.1). A l'instar des immeubles entièrement désassujettis au terme de la procédure prévue par l'art. 84 LDFR (cf. consid. 5a supra), les parcelles non agricoles issues du morcellement autorisé d'un immeuble mixte selon l'art. 60 al. 1 let. a LDFR sont également soumises à l'obligation de mention de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR.

E. 6

La décision attaquée rendue par le SDT ressortissant à l'aménagement du territoire, il convient d'examiner les liens entre les dispositions précitées du droit foncier rural et celles relevant de l'aménagement du territoire lorsqu'il s'agit de désassujettir, comme en l'espèce, un immeuble isolé situé hors zone à bâtir et comportant une construction ou une installation.

a) aa) Les buts et principes de la LAT sont définis à ses art. 1^{er} et 3. Il s'agit en particulier de veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, de préserver le paysage, notamment en réservant à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables ainsi qu'en conservant les sites naturels et les territoires servant au délassement, et de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. bb) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité cantonale compétente. L'art. 22 al. 2 LAT dispose que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé. Le sort des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone est réglé par les dispositions dérogatoires des art. 24 ss LAT. En particulier, l'art. 24c LAT autorise, à certaines conditions, la transformation partielle de constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. L'art. 25 al. 2 LAT prévoit que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. aussi, dans le canton de Vaud, art. 81 et 120 al. 1 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions; LATC; RSV 700.11). cc) Sont considérées comme des constructions ou installations soumises à autorisation de construire au sens des art. 22 ss LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, suivant leur

importance globale du point de vue de l'aménagement du territoire (ATF 140 II 473 consid. 3.4.1; 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3.1). La jurisprudence retient en particulier que les jardins potagers et les plantations peuvent être assimilés à des installations, subordonnées à autorisation de construire, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, mares, étangs etc.) (ATF 1A.276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.2). Ainsi, la création d'un véritable parc paysager d'une certaine étendue, sur une surface auparavant libre de toute plantation, comporte un impact important sur le paysage, de même qu'un changement d'affectation: le caractère d'agrément devient alors prépondérant et exclut durablement toute exploitation agricole (ATF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3; voir aussi arrêt 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2, s'agissant d'un terrain planté en vigne, en zone viticole, aménagé en jardin d'agrément entouré d'un muret en ciment surmonté d'un treillis caché par des thuyas; arrêt 1A.276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.3 portant sur un jardin potager de 750 m² soustrait durablement à une utilisation agricole, dès lors qu'il s'agit d'un jardin d'agrément; arrêt 1A.257/2000 du 2 mai 2001 consid. 2 traitant d'un ensemble de mares et rigoles). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a encore soumis à autorisation l'utilisation d'une prairie comme place d'atterrissage pour planeurs. Celle-ci n'avait pas été créée de façon artificielle et ne comportait pas non plus d'installations durables étroitement liées au sol. Le terrain était simplement signalé par quelques fanions et un mât. Ce n'était toutefois pas ces objets qui étaient en cause, mais tout le terrain d'atterrissage en tant que tel. L'utilisation régulière, à des fins professionnelles ou pour d'intenses activités de loisirs, d'un terrain voué en principe à l'agriculture avait souvent des conséquences importantes pour le terrain d'alentour et l'infrastructure existante, de sorte qu'un contrôle préalable par les autorités était nécessaire. La nouvelle installation, prévue pour durer et qui, en raison de ses effets sur les alentours - notamment le marais voisin protégé - et sur l'infrastructure, nécessitait ainsi une autorisation au sens des art. 22, respectivement 24 LAT (ATF 119 Ib 222 consid. 3a). dd) Enfin, même sans travaux, certaines opérations concernant des constructions et des installations sont subordonnées à une autorisation relevant de l'aménagement du territoire. La jurisprudence a ainsi considéré que même sans travaux de transformation, le changement d'affectation d'un bâtiment existant hors de la zone à bâtir est soumis à autorisation (ATF 113 Ib 219 consid. 4d). Celle-ci peut être délivrée en application de l'art. 24a LAT, à condition que ce changement d'affectation n'ait pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a) et qu'il ne contrevienne à aucune loi fédérale (let. b).

b) Formellement, la coordination des procédures en matière de droit foncier rural et d'aménagement du territoire est régie par les art. 4a ODFR et 49 OAT. L'art. 4a ODFR, introduit par l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000, a la teneur suivante: Art. 4a Coordination des procédures 1 Dans la procédure d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement de même que dans la procédure d'octroi d'une décision en constatation y relative ou de non-application de la LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de cette loi transmet le dossier pour décision à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2, LAT) lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné et qu'elle est située hors de la zone à bâtir au sens du droit de l'aménagement du territoire. 2 L'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne se prononce alors que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation. 3 Il n'est pas nécessaire de procéder à la

coordination des procédures s'il est évident: a. qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée; ou b. que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR. Le pendant de l'art. 4a ODFR dans la législation sur l'aménagement du territoire est l'art. 49 OAT (voir aussi art. 25a LAT), également adopté le 28 juin 2000. L'art. 4a al. 1 ODFR oblige l'autorité compétente en matière de LDFR, soit la CFR, saisie d'une demande de constatation de non-assujettissement à la LDFR, à transmettre le dossier pour décision à l'autorité cantonale en matière de construction hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 25 al. 2 LAT, soit le SDT, " lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné ". Selon l'art. 4a al. 2 ODFR, l'autorité cantonale en matière de construction hors zone à bâtir doit alors rendre une décision " fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation ." Au regard du texte clair de l'art. 4a al. 2 ODFR, la décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire doit précéder celle rendue en application de la LDFR (ATF 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 5.2; arrêt CDAP AC.2011.0167 du 17 décembre 2012 consid. 1b/bb). L'art. 4a ODFR permet de juguler la difficulté de déterminer clairement, a priori, si une opération foncière a ou non des effets sur l'aménagement du territoire dans une situation concrète. Cette disposition codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Dans un arrêt de principe ATF 125 III 175 (du 8 mars 1999, traduit in JdT 2000 I 56) relatif au morcellement d'un immeuble à usage mixte et comprenant des bâtiments, le Tribunal fédéral avait retenu que l'on ne pouvait pas se fonder simplement sur l'état actuel pour procéder à un tel morcellement. Il était possible que des bâtiments d'habitation et d'exploitation qui n'étaient plus affectés aujourd'hui à un usage agricole soient à nouveau nécessaires à l'agriculture à l'avenir. Il fallait ainsi tenir compte de ces besoins futurs dans la décision à prendre sur la soustraction d'immeubles au champ d'application de la LDFR. Cette loi voulait assurer le maintien d'entreprises agricoles et d'exploitations agricoles mais non cimenter des structures indésirables. Dans cette mesure, il se justifiait de recourir aux critères du caractère indispensable à l'agriculture et de la viabilité économique pour juger si, à l'avenir, un bâtiment qui n'était plus utilisé actuellement pour l'agriculture répondrait encore à un besoin conforme à ce but. Si, d'après ces critères, le fait de détacher les bâtiments d'une parcelle entrainait en considération, il fallait être au clair sur leur utilisation future. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire n'intervenaient pas toujours pour s'opposer à l'utilisation non conforme au plan de zones de bâtiments agricoles existants; mais les questions relatives au droit de l'aménagement du territoire se posaient au plus tard lorsque des bâtiments ou des installations étaient modifiés ou rénovés en dehors des zones à bâtir. Il fallait alors demander aux autorités cantonales compétentes en matière d'aménagement du territoire de se prononcer sur le maintien de l'utilisation envisagée, les procédures devant être coordonnées d'office. Une autorisation de désaffectation de bâtiments ou d'installations devait ainsi être accompagnée d'une autorisation relative à l'affectation future (ATF 125 III 175 consid. 2c, spéc. p. 180; cf. aussi 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 5).

E. 7

a) Dans sa réponse déposée dans la présente procédure, le SDT a admis que les constructions existantes sur la parcelle 377, qui avaient déjà fait l'objet de décisions exécutoires selon les autorisations spéciales et tolérances accordées les 1^{er} avril 2004 et 17 février 2010 en application de l'art. 24c LAT, pouvaient bénéficier d'une autorisation en application de l'art. 4a ODFR. b) Le SDT a retenu toutefois qu'il refusait d'accorder pour le solde de la parcelle une autorisation de changement d'affectation sans travaux (art. 24a LAT

et 4a ODFR), au motif qu'une part de ce solde restait appropriée à un usage agricole. aa) A cet égard, le SDT a soutenu d'une manière générale que l'autorité cantonale compétente en matière de constructions hors zone à bâtir devait certes poser le constat de la légalité des constructions et installations existantes hors de la zone à bâtir, en application des dispositions de la LAT, mais devait encore prendre en compte l'ensemble des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, à l'instar de tout autre projet hors de la zone à bâtir et soumis à une autorisation en application de l'art. 25 al. 2 LAT. Ainsi, toujours selon le SDT, le champ de son examen ne pouvait se limiter aux constructions et installations au sens étroit. Cela reviendrait à ignorer les effets sur le territoire que pouvait avoir une soustraction à la LDFR d'un bien-fonds incluant des portions du territoire qui n'étaient pas nécessaires au dégagement des constructions qui s'y trouvaient. Au demeurant, le Tribunal fédéral avait considéré que des changements d'affectation d'un terrain, sans qu'il soit sujet à des travaux proprement dits, pouvaient tout à fait être soumis à un permis de construire et, hors des zones à bâtir, à une autorisation spéciale en application de l'art. 25 al. 2 LAT. Enfin, invoquant un arrêt 2C_747/2013 du 8 septembre 2014, le SDT a relevé que le Tribunal fédéral semblait également interpréter l'art. 4a ODFR dans le sens que la décision, en application du droit sur l'aménagement du territoire, portait en particulier sur l'utilisation future du terrain et non pas uniquement sur celle des bâtiments et installations au sens étroit. bb) S'agissant des surfaces non bâties du cas d'espèce, le SDT a souligné d'abord que les terrains au nord, est et sud du bâtiment principal avaient servi pendant de longues décennies à l'agriculture (pâturage, fauche). Une utilisation agricole avait perduré, d'une manière conforme à l'affectation de la zone telle que définie par le PAC 291, au moins jusque dans les années 2000. A ce jour, d'importantes parties de la parcelle 377 conservaient une utilité potentielle pour l'agriculture. Le SDT a relevé ensuite qu'à la vue du développement des abords du bâtiment principal depuis 1998 (transformation en "parc d'agrément" avec l'aménagement de grandes surfaces en tout-venant et d'installations équestres, plantation d'essences ornementales et de la pelouse, réalisation de constructions et installations sans avoir sollicité les autorisations cantonales requises, notamment un rond de longe et un couvert à machines), il était évident qu'en cas d'autorisation d'un changement d'affectation sans travaux au sens de l'art. 24a LAT pour l'ensemble de la parcelle, cette dernière perdrait son caractère rural et agricole pour certaines parties pour le moins. L'octroi d'une telle autorisation équivaldrait à permettre l'aménagement d'un parc de loisir sur des milliers de mètres carrés dans un environnement de grande qualité paysagère et naturelle qui conservait de surcroît, notamment certaines parties, une utilité agricole. La parcelle subirait ainsi un changement d'affectation, qui ne respecterait pas les conditions posées par l'art. 24a LAT dès lors, d'une part, que l'affectation agricole conforme à la zone n'avait pas cessé définitivement, d'autre part, que le changement d'affectation d'une aussi grande parcelle aurait inévitablement une incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (art. 24a al. 1. let. a LAT) et, enfin, qu'il contreviendrait aussi à d'autres lois fédérales (art. 24a al. 1. let. b LAT), notamment à la LDFR comme l'avait d'ores et déjà indiqué l'autorité compétente lors de la transmission du dossier (cf. lettre de la CFR du 5 décembre 2014). c) En conclusion, le SDT a confirmé que la demande des recourants portant sur la soustraction à la LDFR de la totalité de la parcelle 477 devait être rejetée. Il a encore ajouté qu'il estimait qu'une surface supérieure à 2500 m², présentant un intérêt agricole, pouvait être détachée de la parcelle 377 et destinée à une exploitation agricole, soit pour une mise en culture, soit comme une surface donnant droit à des paiements directs. Dès lors, le SDT avait proposé aux recourants de procéder à un fractionnement de la

parcelle 377 en détachant le bâtiment principal ainsi que ses abords immédiats. Cette fraction, et notamment les abords sur lesquels le SDT ne s'était pas encore prononcé, pourrait alors faire l'objet d'un changement d'affectation sans travaux au sens de l'article 24a LAT et une nouvelle demande de soustraction à la LDFR pourrait être présentée à la CFR.

E. 8

Au vu de l'argumentation du SDT, il convient d'approfondir la question des incidences sur l'aménagement du territoire des décisions de désassujettissement de la LDFR qui concernent, comme en l'espèce, un immeuble isolé hors zone à bâtir. a) La constatation du non-assujettissement a pour conséquence que l'immeuble est définitivement exclu du champ d'application de la LDFR et peut dès lors, en particulier, être aliéné sans restrictions quant à la personne de l'acquéreur et au prix d'acquisition (ATF 132 III 515 consid. 3.5.2). Même assortie d'une mention (art. 86 LDFR), la décision constatatoire de l'autorité foncière au sens de l'art. 84 LDFR (ou l'autorisation de morcellement d'un immeuble à usage mixte au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR) n'a toutefois nullement pour effet d'attribuer à la zone à bâtir le bien-fonds désassujetti: seul un changement du régime des zones, à savoir un passage de la parcelle en zone constructible, permettrait en principe d'aboutir à un tel résultat. Ainsi, le bien-fonds désassujetti reste soumis aux règles relatives aux zones inconstructibles. Le désassujettissement n'a aucune conséquence quant à l'utilisation permise des parcelles concernées au regard des dispositions régissant l'aménagement du territoire. En particulier, toute transformation d'un ouvrage existant, cas échéant, et toute édification d'un nouvel ouvrage demeurent subordonnées comme auparavant à une autorisation de construire à délivrer par l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors zone à bâtir (cf. art. 25 al. 2 LAT) (Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse*, tome 2, Berne 2006, n. 1937; Zürcher, *op. cit.*, ch. 1.2 p. 3). b) En revanche, la décision de désassujettissement peut avoir des conséquences sur le statut des ouvrages existants sur la parcelle soustraite à la LDFR (cf. Zürcher, *op. cit.*, ch. 1.2 p. 3). aa) A cet égard, il convient de souligner d'abord qu'afin d'éviter que l'avantage du désassujettissement de la LDFR, qui est de remettre le fonds concerné sur le marché libre, ne soit accordé à des constructions et installations illicites, la légalité des constructions et installations existantes doit être confirmée par l'autorité compétente en matière de constructions hors zone à bâtir. Comme indiqué ci-dessus, l'art. 4a al. 2 ODFR exige ainsi expressément que cette autorité rende une décision " constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation " (cf. ATF 139 III 327 consid. 3.3). Par conséquent, en présence d'une construction ou d'une installation existantes, l'autorité LDFR doit dans tous les cas transmettre le dossier à l'autorité cantonale compétente en matière de constructions hors de la zone à bâtir pour décision fondée sur l'art. 4a ODFR, portant sur la " légalité de l'affectation " des ouvrages en cause. bb) Lorsque la surface concernée est colloquée dans la zone agricole, la décision de désassujettissement de l'autorité LDFR peut équivaloir à une constatation que les ouvrages érigés sur cette surface ne sont pas, ou plus conformes à la zone. En effet, une telle décision de soustraction présuppose en principe, en application des art. 2 et 6 al. 1 LDFR a contrario, qu'ils n'ont pas ou plus d'usage agricole. Dans un tel cas, il leur manque désormais une affectation agricole fonctionnellement justifiable caractéristique de la conformité à la zone (cf. Reinhold Hotz, *Les répercussions de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] sur la loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR]*, in: *Territoire & Environnement*, 2000, p. 11 ss, spéc. p. 17). En présence d'une requête de désassujettissement portant sur un terrain colloqué hors de la zone à bâtir,

l'autorité cantonale compétente en matière de constructions hors de la zone à bâtir devra délivrer une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT (notamment en application de l'art. 24a LAT si des constructions et installations font l'objet d'un changement d'affectation sans travaux, ou de l'art. 24c LAT en présence de travaux), lorsque les propriétaires demandent une telle autorisation au regard de l'utilisation actuelle et/ou future des ouvrages et si les conditions procédurales et matérielles posées à son octroi sont réalisées (cf. Zürcher, n. 1.3.2 p. 5, ch. 2.2 p. 7 s.; Donzallaz, op. cit., n. 1940; voir aussi Jean-Michel Henny, Questions choisies en matière de droit foncier rural, in RNR/2006, p. 237 ss, spéc. p. 243; voir encore ATF 125 III 175 consid. 2c exposé au consid. 6b supra ; cf. aussi ATF 139 III 327 consid. 3 et consid. 5a non publié; 2C_747/2013 du 8 septembre 2014 consid. 4.2.1; 5A.2/2007 du 15 juin 2007 consid. 3.2). Cela étant, l'utilisation à des fins non agricoles d'un ouvrage hors zone à bâtir ne constitue pas nécessairement un changement d'affectation subordonné à la délivrance d'une autorisation au sens des art. 24 ss LAT. Si une telle utilisation existait déjà auparavant, en fait et en droit, l'opération de désassujettissement ne change rien du point de vue de l'aménagement du territoire. Une décision constatatoire fondée directement sur l'art. 4a ODFR suffit à l'égard d'un tel ouvrage. Il en va ainsi des constructions et installations déjà formellement autorisées dans leur utilisation non conforme à l'affectation de la zone en application des art. 24 ss LAT (cf. Zürcher, op. cit., n. 2.2. p. 8). Une décision constatatoire reposant directement sur l'art. 4a ODFR suffit de même pour les constructions et installations déjà autorisées dans leur utilisation conforme à l'affectation de la zone en application de l'art. 22 al. 2 LAT et qui conserveraient cette utilisation; tel peut en particulier être le cas pour des ouvrages existants dans une zone certes inconstructible, mais autorisant un usage non agricole. c) Le SDT refusant en l'espèce de délivrer une décision favorable préalable au sens de l'art. 4a ODFR au motif que les surfaces non bâties de la parcelle 377 conservent une part appropriée à un usage agricole, il convient encore d'examiner si et dans quelle mesure l'obligation de coordination entre autorités en matière de droit foncier rural et autorités d'aménagement du territoire subsiste pour des surfaces ne comportant ni construction, ni installation. aa) Formellement, le texte de l'art. 4a ODFR prévoit une coordination entre les autorités précitées " lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné ." Une interprétation a contrario conduit ainsi à retenir que l'art. 4a ODFR n'exige pas de coordination en l'absence d'un tel ouvrage. bb) Une telle interprétation a contrario s'avère en outre conforme au but de l'art. 4a ODFR. Cette disposition entend certes imposer l'intervention de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire lorsque le désassujettissement requis a des incidences sur l'aménagement du territoire. Cependant, tous les effets envisageables sur l'aménagement du territoire qui pourraient découler d'un désassujettissement ne justifient pas l'intervention du SDT. Il faut bien plutôt que le désassujettissement en lui-même ait pour conséquence d'imposer l'octroi d'une autorisation hors zone à bâtir prévue par la LAT ou la constatation qu'une telle autorisation a déjà été délivrée. L'art. 4a ODFR n'a certes pas pour effet de limiter les compétences conférées au SDT par la LAT, mais il n'attribue pas au SDT, à l'inverse, des compétences qui ne ressortent pas de la LAT. En ce sens, l'art. 4a ODFR ne crée pas une nouvelle catégorie d'autorisation hors zone à rendre par le SDT. Or, la LAT ne prévoit pas de procédure d'autorisation pour le changement d'affectation sans travaux d'un terrain vierge d'installations ou de constructions. Conformément à son libellé, l'art. 24a LAT s'applique exclusivement au changement d'affectation sans travaux " de constructions et d'installations ". De plus, si le SDT est certes légitimé à examiner la conformité de l'usage d'un immeuble

isolé à l'affectation de la zone, il n'est pas habilité à statuer sur la question de savoir si cet immeuble tombe dans le champ d'application de la LDFR au sens de l'art. 2 LDFR, spécifiquement s'il est approprié à un usage agricole ou horticole au sens de l'art. 6 LDFR. L'application de la LDFR relève en effet de l'autorité foncière exclusivement, soit la CFR (cf. arrêts CDAP FO.2012.0008 du 21 octobre 2013 consid. 2d; cf. aussi arrêt FO.2011.0025 du 28 juin 2012 autorisant le morcellement d'une parcelle en application de la loi sur l'agriculture en réservant l'application de la LDFR; cf. encore ATF 1C_414/2012 du 22 juillet 2013 consid. 1.2.2, déclarant irrecevable le recours formé contre ce dernier arrêt cantonal par l'autorité compétente en matière de constructions hors zone à bâtir, le Tribunal fédéral ayant retenu en particulier que la décision attaquée ne portait pas sur des autorisations visées aux art. 24 à 24d ou 37a LAT ouvrant la voie du recours au sens de l'art. 34 al. 2 let. c LAT, dès lors que ni l'aspect, ni la nature juridique de la portion de terrain à détacher du terrain à vocation agricole ne serait changée à l'issue de la procédure de morcellement, la surface restant soumise aux règles applicables à la zone non constructible; cf. enfin AC.2013.0182 du 19 août 2015 consid. 9b: dans cette affaire, traitant de l'art. 4a ODFR mis en oeuvre par une requête de morcellement d'un immeuble à usage mixte, requête destinée à désassujettir un chalet et son aire environnante, la CDAP a mis en doute la compétence du SDT pour statuer en application de l'art. 24a LAT sur l'utilisation du sol non bâti autour du chalet). Il résulte de ce qui précède que la soustraction d'un terrain vierge d'ouvrages du champ d'application de la LDFR n'a aucune incidence sur l'aménagement du territoire autorisant l'intervention du SDT en application de l'art. 4a ODFR. cc) Quant à la présence éventuelle, sur un terrain à désassujettir, d'aménagements qui ne constituent pas une construction proprement dite, mais qui exercent une incidence sur l'affectation du sol, notamment en entraînant un changement d'affectation, elle ne change rien à ce qui précède. En effet, ces aménagements équivalent précisément, conformément à la jurisprudence (cf. consid. 6a/cc supra), à une " installation " soumise à autorisation de construire au sens de la LAT et imposant à ce titre l'intervention du SDT en application de l'art. 4a ODFR. N'est pas davantage déterminante la crainte qu'avec le désassujettissement, le terrain soit vendu à un non agriculteur et fasse ensuite l'objet d'un changement d'affectation. Encore une fois, si le propriétaire du terrain devait procéder après le désassujettissement à de nouvelles constructions ou installations, ou encore effectuer des aménagements assimilables à une installation, il serait de toute façon tenu, comme auparavant, de requérir à cette fin une autorisation de construire et d'obtenir en particulier l'aval du SDT en application de la LAT. Enfin, l'arrêt 2C_747/2013 du 8 septembre 2014 cité par le SDT ne conduit pas à une autre conclusion: s'il mentionne bien que l'autorité d'aménagement du territoire doit examiner l'affectation envisagée des surfaces à détacher (" die beabsichtigte künftige Nutzung der abzuparzellierenden Flächen"), le texte de l'arrêt ne permet pas de conclure qu'il s'agirait des secteurs vierges de construction et d'installation. Du reste, d'autres arrêts du Tribunal fédéral traitant de la nécessité de déterminer l'affectation future de surfaces à détacher en vue de les soustraire à la LDFR se réfèrent expressément à l'affectation des constructions et installations présentes sur le terrain (cf. ATF 125 III 175 consid. 2c; 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 5.1 et 5.2).

E. 9

En l'occurrence, on rappelle que les recourants ont requis de la CFR le désassujettissement, par l'inscription d'une mention au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR, de l'entier de leur parcelle 377, de près de 90'000 m², comprenant des bâtiments. Les recourants considèrent en effet que ni les constructions ayant fait l'objet des autorisations spéciales et tolérances du

SDT accordées les 1^{er} avril 2004 et 17 février 2010 en application de l'art. 24c LAT, ni le solde du bien-fonds ne sont appropriés à un usage agricole. a) Le PAC 291 a pour but de protéger le site marécageux d'importance nationale des Grangettes, tout en permettant le maintien des activités humaines dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec les buts de protection (art. 1). L'art. 2 précise qu'à l'intérieur du PAC, seuls des travaux d'entretien ou d'aménagement conformes aux buts mentionnés à l'art. 1, ainsi que ceux prévus par les plans partiels d'affectation et par les plans d'aménagement forestier approuvés par le Conseil d'Etat peuvent être admis (al. 1). Des modifications de terrain ne sont autorisées que dans le cadre déterminé par les plans partiels d'affectation selon les art. 8 à 11 ou lorsqu'elles servent à assurer la protection ou la mise en valeur du site marécageux (al. 2). Des autorisations dérogatoires peuvent être délivrées pour des ouvrages d'intérêt général dont l'implantation est imposée par leur destination si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 3). Les constructions existantes sur la parcelle 377 sont colloquées principalement dans la " zone des constructions isolées " au sens de l'art. 13 PAC. Selon cette disposition, " les constructions isolées existantes et leurs abords sont régis par la législation fédérale et cantonale applicable aux constructions situées hors zone à bâtir ". Ainsi, il découle des art. 1, 2 et 13 PAC conjugués que si les constructions existantes sur la parcelle 377 dans la zone des constructions isolées sont conformes à celle-ci, il s'agit d'une zone non constructible, dans laquelle aucune nouvelle construction n'est possible, hors des exceptions prévues par l'art. 2 al. 2 et 3 PAC. Il ressort par ailleurs du dossier (notamment du rapport du 30 juillet 2014 d'analyse des valeurs naturelles et agronomiques) que certaines constructions ont été aménagées dans la zone des prairies tampon, en particulier un carré de dressage. Selon l'art. 5 du PAC 291, la zone des prairies tampon est destinée à la conservation ou création de prairies extensives de haute valeur écologique et d'éléments structurants tels que saules têtards, haies, bosquets isolés et arbres fruitiers (al. 1), la fauche, la pâture et l'entretien entre le 1^{er} juillet et le 15 mai, sans utilisation de fertilisants et de pesticides, sont autorisés (al. 2); lorsque les objectifs de protection le permettent, la période d'exploitation peut être étendue et l'emploi de fumure organique et de pesticides autorisé par l'autorité compétente (al. 3). Par conséquent, dans la mesure où elles ne respectent pas les art. 2 et 5 du PAC 291, les constructions opérées dans la zone des prairies tampon ne sont pas conformes à la zone. C'est dès lors à juste titre que le SDT a, en 2010, autorisé les transformations et nouvelles constructions voulues par les recourants non pas en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, mais sous l'angle dérogatoire des art. 24 ss LAT, spécifiquement de la garantie de la protection acquise consacrée par l'art. 24c LAT. b) Comme évoqué ci-dessus (consid. 7), le SDT ne conteste pas que les ouvrages érigés sur la parcelle 377 qui ont fait l'objet d'autorisations spéciales et de tolérances en application de l'art. 24c LAT par décisions exécutoires des 1^{er} avril 2004 et 17 février 2010 peuvent être désassujettis. Le SDT refuse toutefois d'accorder pour le solde de la parcelle une autorisation de changement d'affectation sans travaux (art. 24a LAT). c) aa) Le SDT était fondé à intervenir dans le cadre de l'art. 4a ODFR en ce qui concerne les constructions et installations effectuées sur la parcelle 377, quand bien même celles-ci ont fait l'objet des autorisations spéciales et tolérances en application de l'art. 24c LAT selon décisions exécutoires des 1^{er} avril 2004 et 21 février 2010 (cf. consid. 8b/aa supra). Le SDT a également indiqué à raison - dans sa réponse - qu'il pouvait accorder l'autorisation nécessaire dans le cadre de l'art. 4a ODFR pour les constructions et installations ayant bénéficié des autorisations spéciales et tolérances précitées. On précisera néanmoins que l'autorisation à délivrer par le SDT dans le cadre de l'art. 4a ODFR peut se fonder directement sur cette disposition (cf. consid. 8b/bb

supra). La situation de ces ouvrages ne permet donc pas au SDT de refuser, dans le cadre de l'art. 4a ODFR, la requête des recourants tendant au désassujettissement de l'entier de la parcelle 377. Le SDT ne le prétend du reste pas. bb) Il n'est pas dénié que la parcelle 377 comporte des surfaces entièrement vierges de toute construction ou installation. Conformément à ce qui précède, ces surfaces non bâties échappent à l'intervention du SDT en application de l'art. 4a ODFR (cf. consid. 8c supra). Seule la CFR est habilitée à examiner si elles sont, ou non, appropriées à un usage agricole au sens des art. 2 et 6 LDFR. C'est ainsi à tort que le SDT refuse de donner suite à la requête des recourants portant sur l'entier de la parcelle au motif qu'une part des surfaces non bâties de la parcelle 377 serait encore appropriée à un usage agricole, seule la CFR étant compétente pour en juger. Si le SDT redoute que la soustraction à la LDFR de telles surfaces non bâties entraîne leur transformation en " parc de loisirs ", une telle crainte ne l'autorise pas à s'opposer à un tel désassujettissement. En effet, si les recourants devaient effectuer des constructions, des installations ou des ouvrages assimilables à une installations (cf. consid. 6a/cc supra , clôtures, jardins d'agrément etc.), ils seraient de toute façon tenus de formuler une demande de permis de construire, nécessairement soumise à autorisations cantonales, notamment à celle du SDT (cf. consid. 8c/cc supra). Il en va d'autant plus que la parcelle 377 se situe dans un site marécageux d'importance nationale, réglementé par les législations sur la protection de la nature, du paysage et de l'environnement. cc) Cela étant, le Tribunal n'est pas en mesure de retenir avec une certitude suffisante, en examinant les photographies au dossier et le rapport du 30 juillet 2014 d'analyse des valeurs naturelles et agronomiques, que toutes les constructions, installations et aménagements équivalant à une " installation " soumise à autorisation de construire (cf. consid. 6a/cc supra) bénéficient déjà des autorisations spéciales et tolérances accordées les 1 er avril 2004 et 17 février 2010 ou antérieurement. Si la parcelle 377 devait comporter de tels ouvrages dénués des autorisations de construire requises, ces éléments justifieraient pleinement la compétence du SDT pour intervenir à leur égard dans le cadre de l'art. 4a ODFR, notamment constater leur licéité ou leur illicéité, respectivement admettre ou refuser leur régularisation en application de la LAT. Dans ces conditions, la décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée à l'autorité intimée pour complément d'instruction portant sur l'existence d'éventuelles constructions et installations n'ayant pas bénéficié des autorisations spéciales et tolérances déjà octroyées les 1 er avril 2004 et 17 février 2010 ou antérieurement. Le SDT rendra ensuite une nouvelle décision dans le sens des considérants.

E. 10

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée doit être annulée, la cause étant renvoyée à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Obtenant partiellement gain de cause, les recourants ont droit à des dépens réduits, à la charge de l'Etat. Ils supporteront en revanche un émoulement judiciaire, également réduit.

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