

# VD\_OMNI AF.2000.0002 vom 22. Januar 2001

VD Tribunal cantonal, 2001-01-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AF.2000.0002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2000.0002)

FR: VD\_OMNI AF.2000.0002 du 22 janvier 2001

IT: VD\_OMNI AF.2000.0002 del 22 gennaio 2001

## Regeste

CRISPIANI BEBAWI Maria Claudia c/SAF | Bande de terrain, sise en zone agricole, affectée à un jardin d'agrément, entourée d'un mur et d'une haie de thuyas, cela sans autorisation: pas de justes motifs dans cette situation, ni dans celle de l'acheteur de la villa voisine qui a cru par erreur acquérir aussi cette surface.

## Erwägungen

### E. 4

octobre 1991 sur le droit foncier rural (ci-après: LDFR) pose elle aussi le principe de l'interdiction de partage matériel des entreprises agricoles et de morcellement des immeubles agricoles (art. 58 LDFR). S'agissant de ces derniers, ils ne peuvent pas être partagés (al. 2 de cette disposition) en parcelles de moins de 25 ares (cette surface est de 10 ares pour les vignes; le canton de Vaud, qui en avait la possibilité, n'a pas fixé de surface minimale plus élevée). Le principe précité fait l'objet d'exceptions (réglées à l'art. 59 de la loi, mais sans intérêt en l'occurrence) et des dérogations sont aménagées par l'art. 60 LDFR. A teneur de cette disposition, l'autorité cantonale peut autoriser des fractionnements lorsque l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la loi et en une autre qui n'en relève pas (let. a); il en va de même lorsque la partie à séparer sert à arrondir un immeuble non agricole situé en dehors de la zone à bâtir, l'agrandissement ne pouvant dépasser 1'000 m<sup>2</sup> (let. d; les lettres b et c n'ont pas vocation à s'appliquer en l'occurrence). Il faut signaler encore que cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1994, soit avant que ne soit rendue la décision négative de la Commission foncière rurale du 20 janvier 1995. b) Selon le tiré à part édité par le Service vaudois de l'agriculture en décembre 1993 du droit foncier rural dans le canton de Vaud, les autorités compétentes, à savoir le SAF et la Commission foncière rurale s'efforcent d'adopter une pratique coordonnée dans la délivrance des autorisations de leur ressort. Sur le principe, cette approche va dans le même sens que le Tribunal fédéral (ATF 125 III 175; selon cet arrêt, il y a lieu de coordonner également les décisions relevant de la LDFR, d'une part, et des art. 22 ou 24 LAT, d'autre part). Il semble cependant que la Commission foncière rurale laisse le soin au SAF de traiter les demandes en priorité en application de l'art. 112 LAF, à charge pour lui, en cas d'admission, de les retourner à cette dernière. En l'espèce, tel a été le cas, puisque la CFR I n'a pas traité la requête du 13 décembre 1999; dès lors, quelle que soit l'issue de la présente procédure, il conviendra de réserver l'examen du dossier par cette autorité. 3. a) La recourante invoque la règle de l'art. 110 LAF; selon elle en effet, le fait que la surface en question soit désignée au registre foncier comme en nature de "place-jardin" aurait pour conséquence de la faire bénéficier de cette disposition, qui constitue une dérogation légale au principe général de l'interdiction de morcellement contenue à l'art. 109 LAF. Pour la bonne compréhension des développements qui suivent, on citera au préalable les art. 109 et

110 LAF : " I. Interdiction de morcellement a) Principe général Art. 109. Sous réserve des dispositions qui suivent, le fractionnement de biens-fonds est interdit d'une manière générale, sur l'ensemble du territoire cantonal, sans limite dans le temps et quelle que soit la surface des parcelles à créer. b) Dérogation 1. En faveur d'immeubles non agricoles Art. 110. Cette interdiction ne frappe ni les terrains compris dans une zone réservée à la construction ou à l'industrie selon un plan d'affectation prévu par la LATC, ou soustraite à l'application de la législation immobilière agricole, ni les terrains en nature de place ou de jardin. L'interdiction est toutefois maintenue pour les parcelles grevées d'une mention "améliorations foncières". Comme on l'a vu, la recourante considère que l'on se trouve ici en présence d'une dérogation légale au principe général de l'interdiction de morcellement, ce qui rend superflu une demande d'autorisation de morcellement à teneur de l'art. 112 LAF. Elle oppose ainsi le régime de la dérogation légale (visée à l'art. 110 LAF) à celui de dérogation accordée au cas par cas, par le biais des autorisations fondées sur l'art. 112 LAF. Une telle lecture de la loi ne paraît pas d'emblée infondée; elle correspond d'une certaine manière à la structure adoptée ailleurs, notamment par la LDFR (celle-ci comporte également des exceptions légales au principe de l'interdiction de partage matériel et de morcellement, art. 59 LDFR, respectivement des autorisations exceptionnelles délivrées de cas en cas, art. 60 de la même loi). Pour sa part, le SAF, qui a constaté une recrudescence de procédés tendant à l'inscription de changements de nature dans la perspective d'un morcellement, a cherché à combattre ce qu'il a considéré comme une démarche de nature abusive et contraire aux objectifs de l'aménagement du territoire. Au demeurant, le Conseil d'Etat avait été appelé à se déterminer sur une interpellation déposée par le député Willy Baumgartner sur l'utilisation des fractions de parcelles de terre agricole servant au calcul des surfaces de plancher habitable en bordure des zones constructibles. En substance, ce dernier s'était inquiété du fait que, dans certaines régions en tout cas, les propriétaires de maisons d'habitation sises en zone à bâtir, mais à proximité de la zone agricole cherchaient à faire usage des surfaces de cette dernière à titre de dégagement, notamment pour des jardins d'agrément; ce député voyait là un gaspillage de terres agricoles. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat avait relevé l'imbrication des problèmes d'aménagement du territoire et de morcellement de biens-fonds agricoles; il s'était alors engagé notamment à coordonner les décisions de morcellement fondées sur les art. 109 ss LAF avec les mesures d'aménagement du territoire (ce qui devait conduire à recueillir le préavis du Département - aujourd'hui - des infrastructures; v. à ce propos le texte de l'interpellation Baumgartner, BGC novembre 1985, p. 793 s. et la réponse du Conseil d'Etat, BGC décembre 1986, p. 875 ss). Selon le SAF, c'est à la suite de la mise en oeuvre de cette nouvelle pratique que les propriétaires intéressés ont cherché à obtenir l'inscription au registre foncier de surfaces plus importantes en nature de place-jardin, afin de pouvoir bénéficier de la règle de l'art. 110 LAF. b) Selon les informations recueillies du registre foncier le 22 décembre 2000, la surface de 693 m<sup>2</sup> de la parcelle 74 a été inscrite en nature de place-jardin dans le cadre de la mise en service de la nouvelle mensuration intervenue le 12 octobre 1995 (cette dernière a permis aussi la rectification des surfaces inscrites auparavant). On peut au surplus laisser ouverte la question de l'application au cas d'espèce de la dispense légale d'autorisation découlant de l'art. 110 LAF pour les surfaces en nature de place-jardin, au vu des considérations qui suivent. Certes, la parcelle 74 n'est-elle plus frappée aujourd'hui par une mention "améliorations foncières", impliquant une interdiction de changement d'affectation; toutefois, le principe de l'interdiction de morcellement s'applique de manière illimitée dans le temps, de sorte que le droit fédéral - qui prévaut sur le droit cantonal plus souple, l'art.

110 LAF notamment - imposait à l'autorité intimée de statuer sur l'autorisation de morcellement requise, en application de l'art. 102 al. 1 LAgr, notamment (et non pas de constater qu'une telle autorisation n'était pas nécessaire, comme paraît le soutenir la recourante). c) Il faut cependant énoncer ici une réserve. En effet, selon la doctrine (Moulet Auberson, La division de biens-fonds, thèse 1993, p. 25 s.; v. également Pfenniger, Communications de droit agraire 1970, 87-98), l'interdiction de morcellement n'est illimitée dans le temps que si le fonds considéré a conservé sa destination agricole; dans le cas contraire, il n'est alors plus concerné par cette interdiction. L'ancien, comme le nouveau droit comportent en outre une interdiction de changement d'affectation de terrains remaniés à l'aide de subventions fédérales (pour le nouveau droit: v. art. 102 LAgr); cette interdiction est cependant limitée à une durée de vingt ans à compter du versement du solde des contributions (on trouve au surplus une disposition similaire à l'art. 113 LAF, en relation avec des subventions cantonales). Durant la période de validité de l'interdiction, le changement d'affectation d'une parcelle remaniée n'est possible que moyennant autorisation, délivrée également pour de justes motifs (pour un exemple cité plus loin : ATF 111 Ib 116). En l'occurrence, la surface de 693 m<sup>2</sup> litigieuse a été aménagée en place-jardin, cela sans l'autorisation - nécessaire en 1982 - du service intimé. Cependant, une telle désaffectation était possible sans autorisation du service précité à compter de 1991, soit plus de vingt ans après le versement des dernières subventions. Il n'en découle pas encore que les propriétaires de la parcelle 74 pouvaient, dès 1991, abandonner l'affectation agricole qui aurait dû rester telle jusqu'à cette date. En effet, la notion de changement d'affectation des art. 85 aLAgr et 102 LAgr coïncide, pour l'essentiel à tout le moins, avec celle qui prévaut dans le cadre des art. 24 aLAT et 24a nLAT. Selon la jurisprudence citée par le SAT (v. notamment ATF 118 Ib 49), la réalisation d'un enclos en treillis hors de la zone à bâtir, destiné à délimiter un espace non agricole, nécessitait une autorisation de construire hors des zones à bâtir, à teneur de l'art. 24 aLAT; d'autres précédents traitent de cas de changement d'affectation d'une surface agricole indépendamment de tous travaux (ATF 119 Ib 222 et 442), ce qui n'était également possible que moyennant une telle autorisation. Dans le cas d'espèce, tant les ouvrages réalisés en 1982 (la haie de thuyas et le muret en béton formant enclos), que l'affectation de la surface en question à un jardin d'agrément nécessitaient clairement, au regard de cette jurisprudence, une autorisation à forme de l'art. 24 aLAT. Or, les époux Bebawi, à l'époque, ont bénéficié des autorisations nécessaires pour une partie des aménagements réalisés seulement; s'agissant de l'extension aval de leur jardin d'agrément, il n'ont jamais déposé de demande dans ce sens avant la réalisation de celle-ci, ni tenté d'en obtenir la régularisation par la suite - la présente procédure mise à part. Dans le souci d'être complet, on relèvera encore que d'autres actes, telle la suppression de la mention "améliorations foncières" , voire l'inscription au registre foncier d'une nouvelle désignation de nature pour la surface en question (désignée "place-jardin" dès le 12 octobre 1995), ne sauraient être considérés comme équivalant à une autorisation de changement d'affectation, que cela soit au titre des règles relatives aux améliorations foncières ou à celui des dispositions du droit de l'aménagement du territoire. d) On pourrait sans doute considérer comme acquis le changement d'affectation réalisé dans les faits, si l'autorité, en connaissance de celui-ci, le tolérait et renonçait à en demander la suppression par le biais d'une remise dans un état conforme au droit. En l'état, tel n'est pas le cas, le SAT faisant en outre remarquer qu'un rétablissement de la vocation agricole de cette surface n'entraînerait que relativement peu de frais pour les intéressés. A ce stade, force est de prendre acte de ces déclarations, en réservant bien évidemment une demande de la recourante tendant à la

régularisation du changement d'affectation précité; par ailleurs, on laissera de côté l'hypothèse dans laquelle les autorités ici concernées toléreraient le maintien de la situation existante en ne prenant aucune mesure d'exécution dans un délai raisonnable (il serait alors possible que la passivité de l'autorité puisse être interprétée, avec l'écoulement du temps, comme une acceptation du statu quo: v., sur ce type de questions, Pierre Moor, Droit administratif I 432 et réf. citées). On souligne ici que le SAF a connaissance de la situation existante depuis début 1995 déjà et qu'il aurait pu, voire dû en informer le SAT aussitôt. Dans ces conditions, ce dernier service devrait engager sans tarder des démarches tendant à la remise de la bande litigieuse dans un état conforme au droit et même statuer par décision sur ce point. A défaut d'intervention d'ici la fin de l'année 2001, malgré leur connaissance de la situation concrète depuis 1995, les services de l'Etat pourraient apparaître comme ayant ratifié tacitement le changement d'affectation en question. 4. A teneur des art. 102 LAgr et 112 LAF, le fractionnement ne peut être autorisé que pour des motifs importants, respectivement pour de justes motifs. Ces deux notions ne sont pas fondamentalement différentes (v. d'ailleurs à ce sujet le message relatif à la nouvelle loi sur l'agriculture, FF 1996 IV 250: le commentaire de la disposition précitée parle de justes motifs alors que le texte légal utilise la notion de motifs importants). a) La loi ne précisant pas ce qu'il faut entendre par justes motifs (l'art. 36 OAS donne cependant divers exemples, non topiques en l'espèce, pour expliciter cette notion), l'autorité doit procéder à une pondération des intérêts en présence. L'intérêt privé du propriétaire à effectuer une nouvelle division s'opposera à l'intérêt public à ce que le résultat d'une réunion parcellaire soit maintenu; plus les incidences sur l'état des lieux tel qu'il résulte du remaniement seront limitées, plus aisément l'autorité pourra accéder à une demande de fractionnement (Moulet Auberson, La division de biens-fonds, 1993, p. 23; JAB 1985, 459). Dans cette perspective, le morcellement a été admis pour permettre à un propriétaire de construire sur un fonds situé dans une zone à bâtir (AGVE 1973, p. 551, cité in Moulet Auberson, op. cit., p. 24) ou d'agrandir un parc à chevaux (Tribunal administratif, arrêt AF 93/0020 du 23 décembre 1997). Il a en revanche été refusé pour permettre de procéder à un partage successoral (AGVE 1964, p. 220, cit. in Moulet Auberson, op. cit., p. 24; v. aussi ZBl 1982, 174), de préserver la vue dont on jouit depuis une propriété (Tribunal administratif, arrêt AC 91/033 du 15 juillet 1993) ou de sauvegarder l'unité d'un verger (Tribunal administratif, arrêt AC 91/035 du 19 juillet 1993); il en a fait de même s'agissant d'un projet de fractionnement visant un but d'assainissement et des motifs de convenance personnelle (TA, arrêt du 2 juillet 1999, AF 98/0003: le projet visait à détacher une parcelle accueillant un cabanon et un rucher, à céder à la fille de la propriétaire). On signalera encore le Guide pour la restitution des subsides édité en 1979 par la Conférence des services chargés des améliorations foncières. Ce dernier énonce, parmi les motifs admissibles, des motifs de nature objective et d'autres d'ordre subjectif ou personnel; à titre d'exemple de cette seconde catégorie, tel serait le cas d'une vente visant à éviter une procédure d'exécution forcée (v. aussi Moulet, op. cit., p. 23). On mentionnera aussi, dans un registre voisin, un arrêt traitant du partage matériel d'une entreprise d'estivage; l'art. 4 LVDFR - qui complète sur ce point le régime de la LDFR - prévoit que les immeubles agricoles constituant des exploitations d'estivage ne peuvent être morcelés à moins que de justes motifs ne l'autorisent, notamment lorsque la division n'entraîne pas le démantèlement de l'exploitation d'estivage (TA, arrêt du 25 novembre 1996, FO 96/0013). Dans l'espèce citée, le propriétaire de l'exploitation, retraité, souhaitait se séparer d'un bien-fonds d'une superficie de près de 250'000 m<sup>2</sup>, tout en conservant un chalet et une étable; l'intéressé entendait continuer à utiliser le chalet qu'il

avait rénové, alors que l'acquéreur n'avait pas l'utilité de l'étable en question. Le tribunal a jugé que l'autorisation nécessaire pouvait être délivrée, dès lors qu'elle devait permettre à l'acquéreur d'agrandir son exploitation et partant d'en renforcer la viabilité. On signalera enfin la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en matière de désaffectation d'immeubles agricoles améliorés à l'aide de contributions publiques; en effet, une telle désaffectation n'est possible également qu'en présence de motifs importants ou de justes motifs (voir également ATF 101 Ib 198, consid. 3a, qui considérait un nouveau morcellement de terre agricole remaniée comme une désaffectation). Dans l'ATF 111 Ib 116, le Tribunal fédéral a confirmé le refus d'autoriser l'affectation d'immeubles améliorés à l'aide de contributions publiques à un terrain de golf, envisagé comme utile à l'activité touristique dans la région concernée. Il a considéré (ATF précité, p. 122-124) que l'art. 85 LAgr visait à assurer l'effet durable des subventions en maintenant aussi longtemps que possible l'utilisation agricole des terres améliorées à l'aide de fonds publics. Il a tenu compte, s'agissant de l'intérêt de l'agriculture et de l'approvisionnement du pays, du fait que le litige portait sur une surface considérable (35 hectares), qu'il s'agissait d'excellentes terres agricoles et que si la désaffectation projetée paraissait plus mesurée qu'en cas de construction, la réaffectation du terrain à l'agriculture serait néanmoins fortement compromise par les transformations du terrain nécessaires au golf. Relevante que l'importance d'un golf pour l'économie touristique de la région était difficilement mesurable d'avance, il a considéré comme prédominant l'intérêt à la conservation d'une importante surface d'excellentes terres cultivables. On retiendra de cet arrêt qu'en matière d'autorisation de fractionnement, il faut mesurer l'intérêt public au maintien de l'agriculture en prenant en compte l'importance de la surface concernée, la qualité du terrain pour l'agriculture et le caractère plus ou moins irréversible de la désaffectation qu'entraîne l'opération, et l'opposer à l'intérêt des parties à procéder au fractionnement (dans ce sens voir TA, arrêt du 23 décembre 1997 AF 93/0020).

b) aa) Dans la pesée des intérêts, il faut mentionner tout d'abord l'intérêt public, important au demeurant, à maintenir l'état du parcellaire tel qu'il résulte du remaniement réalisé avec le financement des pouvoirs publics. Dans la mesure où il s'agissait d'un remaniement viticole, il paraît important de maintenir des parcellaires relativement étendus, aussi longtemps que la parcelle concernée ne dépasse pas 8'000 10'000 m<sup>2</sup>. En d'autres termes, pour des parcelles viticoles, il apparaît que le fait de réduire celles-ci par bribes successives entraîne une détérioration des conditions d'exploitation que le syndicat avait eu pour but d'améliorer. De même, le service intimé fait valoir à juste titre la présence d'un chemin d'exploitation entre les parcelles 284 et 289, au nord-est de la place-jardin litigieuse; ce chemin aurait en effet pu se prolonger sur la parcelle 74, ce qui aurait entraîné une amélioration sensible des conditions d'exploitation de la vigne sur ce dernier bien-fonds. Cela étant, s'il faut bien admettre que le maintien de la parcelle 74 dans sa configuration initiale n'est pas de nature à augmenter la valeur d'exploitation de celle-ci de manière considérable, il n'en reste pas moins que cette parcelle, non amputée de la place-jardin litigieuse de 693 m<sup>2</sup> présenterait quelques avantages au plan de l'exploitation de la vigne par rapport à la situation actuelle, ceci étant précisément voulu par le remaniement financé par les pouvoirs publics. On laissera en revanche de côté la question de l'ensoleillement; la haie de thuyas aménagée en bordure nord de la vigne ne devant guère être préjudiciable à la maturation des fruits.

bb) S'agissant par ailleurs de l'intérêt privé de la recourante et de l'acquéreur Raymond Roos, on notera tout d'abord que le jardin existant présente des dimensions très importantes (le bâtiment ECA 227 comporte des dégagements de plus de 3'300 m<sup>2</sup> en effet, sans la bande litigieuse). En conséquence, ledit jardin ne

devrait pas perdre beaucoup de son charme ou de sa valeur s'il était réduit sur une bande de quelque 14 m de largeur, sur sa partie aval. La recourante a surtout insisté sur le fait que le morcellement requis aurait l'avantage de permettre une issue au litige actuellement en cours notamment devant la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois, entre la recourante, d'une part, Raymond Roos, d'autre part; plus concrètement, elle permettrait de régulariser une situation boiteuse, en ce sens que la configuration du jardin sur le terrain ne correspond pas à l'état du parcellaire. La nécessité d'un assainissement à cet égard constituerait un intérêt privé patent, lequel devrait primer sur l'intérêt public précité, tenu à ses yeux. cc) Le tribunal retient toutefois que le conflit actuel entre Maria Claudia Crispiani Bebawi et Raymond Roos résulte d'abord de la précipitation des époux Bebawi lors de la conclusion de l'acte de transfert immobilier de 1994, d'une certaine imprudence ensuite de Raymond Roos et de ses mandataires, lesquels auraient pu, voire dû s'assurer de l'emplacement des limites de parcelle sur le terrain. Par ailleurs, à l'origine de la situation quelque peu particulière de la bande de terrain litigieuse se trouve la réalisation, par les époux Bebawi, d'aménagements extérieurs non autorisés, débordant de la parcelle 225 sur la surface du bien-fonds 74. On ignore si, ce faisant, les intéressés étaient ou non de bonne foi; toujours est-il qu'aucun élément du dossier ne permet de retenir qu'ils avaient obtenu soit une autorisation complémentaire du SAF, au titre de l'art. 113 LAF (ou 85 aL Agr), respectivement du SAT au titre de l'art. 24 LAT, sans parler d'un permis de construire communal. L'on ne peut guère voir dans de telles circonstances de justes motifs au sens des dispositions ici applicables. Dans de telles circonstances, le tribunal retient en définitive que les intérêts privés tels qu'ils viennent d'être décrits (en raison aussi de leur origine) ne sauraient prévaloir sur l'intérêt public au maintien de surfaces agricoles remaniées avec l'aide de fonds publics. dd) Les considérations qui précèdent conduisent ainsi au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. 5. Vu l'issue du pourvoi, l'émolument d'arrêt doit être mis à la charge de la recourante, laquelle n'a au surplus pas droit à l'allocation de dépens (art. 55 LJPA).

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