

VD_OMNI AF.2010.0002 vom 11. April 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-04-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2010.0002

FR: VD_OMNI AF.2010.0002 du 11 avril 2011

IT: VD_OMNI AF.2010.0002 del 11 aprile 2011

Regeste

BERNET/Service du développement territorial, Commission foncière rurale Section I |
Recours contre une décision du SDT exigeant la restitution de subventions AF à la suite d'une autorisation LAT de transformer l'étable à vaches en écurie pour chevaux de loisirs. L'obligation de rembourser incombe au propriétaire qui opère le premier acte de désaffectation. Ici, ce premier acte consiste dans la décision - bien antérieure - de la CFR acceptant de faire inscrire au Registre foncier une mention de non-assujettissement à la LDFR au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR, au motif que, selon les propriétaires de l'époque, la parcelle avait été "sortie du domaine agricole" et n'avait "plus de caractère agricole". L'obligation de rembourser aurait dû dès lors être mise à la charge de ces anciens propriétaires. Peu importe que la mention AF ait subsisté au moment de l'achat ou que le SDT n'ait appris la désaffectation qu'à l'occasion de la demande d'autorisation de construire, étant relevé sur ce dernier point que la CFR avait omis de procéder à la coordination LDFR/LAT exigée par l'art. 4a ODFR. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

A ce stade, le recourant a abandonné les griefs formels dirigés contre la décision incriminée. Sur le fond, les parties sont divisées d'abord sur le point de savoir si l'aménagement d'une étable pour vaches en box pour chevaux constitue une désaffectation justifiant un motif de restitution des subventions AF. Cas échéant, le recourant soutient ensuite qu'une telle désaffectation était déjà intervenue lors de la soustraction de la parcelle 261 au régime de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), selon la mention inscrite le 23 mai 2002 au Registre foncier, alors que la parcelle appartenait aux cohéritiers de Paul Jolles, subsidiairement lors de la vente de la parcelle le 7 février 2003. Enfin, les périodes déterminantes pour le calcul du montant de la restitution sont également contestées entre les parties. La somme réclamée de 3'688,60 fr. correspondant à la restitution des subventions fédérales, cantonales et communales, il sied d'examiner la législation sous ces trois angles, en gardant à l'esprit qu'il s'agit en l'espèce d'un bien-fonds en zone agricole, comportant un bâtiment rural.

E. 2

Celui qui contrevient à l'interdiction de désaffecter et de morceler doit rembourser les contributions reçues de la Confédération et réparer les dommages causés par la désaffectation ou le morcellement.

E. 3

L'autorité ne peut donner son consentement que pour de justes motifs.

E. 4

L'interdiction de désaffecter prend effet au moment de l'octroi d'une contribution, celle de morceler au moment de la prise de possession des nouveaux immeubles.

E. 5

Le montant à rembourser est fixé notamment en fonction: a. de la surface désaffectée; b. de l'importance de l'utilisation non agricole, et c. du rapport entre la durée d'utilisation effective et celle qui avait été prévue (art. 29, al. 1, de la loi du 5 oct. 1990 sur les subventions.

E. 6

La parcelle 261, sise en zone agricole et comportant un bâtiment rural, a bénéficié d'améliorations foncières (construction et équipement de chemins notamment) ainsi que de subsides fédéraux, cantonaux et communaux y relatifs, pour un montant total de 5'301 fr., dont le solde a été versé le 21 avril 1997. Le délai de 20 ans d'interdiction de désaffectation court ainsi dès cette date (et non pas, comme le soutient le recourant, dès la date d'inscription de la mention AF en 1982), partant écherra le 21 avril 2017. La parcelle a néanmoins bénéficié d'une autorisation de désaffectation anticipée, au sens de l'art. 36 let. b OAS, par l'octroi d'une autorisation de construire exécutoire fondée sur l'art. 24 LAT, en été 2009. Contrairement à ce qu'affirme le recourant, les travaux effectués ne relèvent pas d'une utilisation agricole: il n'est pas agriculteur et les chevaux qu'il entend abriter sur la parcelle 261 sont destinés exclusivement aux loisirs. En ce sens, l'aménagement de l'étable à vaches en écurie pour chevaux consiste bel et bien en une désaffectation. C'est ainsi à juste titre que le SDT a délivré son autorisation spéciale non pas en application des art. 16 et 22 LAT (construction conforme à la zone agricole), mais de l'art. 24d LAT (détention d'animaux à titre de loisirs). Une autorisation de désaffectation ayant été accordée avant l'échéance du délai de 20 ans, le canton était ainsi autorisé à réclamer le remboursement des subsides versés, en fonction des critères précités (surface désaffectée, importance de l'utilisation non agricole, rapport entre durée d'utilisation effective et durée prévue). En l'espèce, la parcelle 261 a été désaffectée dans toute sa surface et il n'y subsiste plus aucune activité agricole. Le seul facteur de réduction du montant à rembourser est ainsi la durée d'utilisation effective, depuis le 21 avril 1997 jusqu'à la transformation de l'étable. En ce sens, les calculs effectués par le SDT sont corrects sur le principe, hormis que le changement d'affectation ne semble pas être survenu le 30 juin 1999, date de la transmission de la demande de permis par la CAMAC au SDT, respectivement date du début de l'enquête publique, mais le 1 er septembre 2009, date du permis de construire exécutoire communiqué au recourant (avec la synthèse CAMAC du 17 août 2009) par la municipalité. Dans cette hypothèse, le remboursement équivaudrait à 3'666,50 fr. (5'301 x 332 / 480), au lieu de 3688,60 fr. (5'301 x 334 / 480). Ce dernier point souffre néanmoins de rester indécis, dès lors que la décision doit de toute façon être annulée dans son principe (cf. consid.

E. 7

a) Il reste à examiner la question décisive, soit celle de savoir si, comme le soutient le recourant, la parcelle avait déjà été désaffectée avant l'été 2009 par la décision de la CFR du 21 décembre 2001 requérant du Registre foncier l'inscription d'une mention de non-assujettissement à la LDFR au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR, voire par l'inscription de la mention au Registre foncier le 23 mai 2002, dans tous les cas alors que la parcelle appartenait à la succession de Paul Jolles. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal

fédéral (ATF 101 Ib 198), l'obligation de rembourser incombe au propriétaire qui opère le premier acte de désaffectation. Dans cette affaire, le canton en cause avait réclamé le remboursement des subsides versés pour la mise en œuvre d'un remaniement parcellaire à l'acquéreur d'un terrain morcelé après le remaniement. Le Tribunal fédéral a considéré toutefois que le service cantonal en question aurait dû percevoir le remboursement auprès des aliénateurs, qui avaient procédé au premier acte de désaffectation en faisant morceler le terrain remanié en vue de le vendre comme parcelles à bâtir, puis faire radier la mention AF après ce remboursement, afin que le nouvel acquéreur puisse user de son terrain sans les restrictions découlant du remaniement parcellaire.

b) Les art. 2, 6, 58, 60, 84 et 86 LDFR disposent: Art. 2 Champ d'application général 1 La présente loi s'applique aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles faisant partie d'une entreprise agricole: a. qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, et b. dont l'utilisation agricole est licite. 2 La loi s'applique en outre: a. (...) d. aux immeubles à usage mixte, qui ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole. 3 La loi ne s'applique pas aux immeubles de moins de 15 ares pour les vignes, ou de moins de 25 ares pour les autres terrains, qui ne font pas partie d'une entreprise agricole. Art. 6 Immeuble agricole 1 Est agricole l'immeuble approprié à un usage agricole ou horticole. 2 (...) Art. 58 Interdiction de partage matériel et de morcellement 1 Aucun immeuble ou partie d'immeuble ne peut être soustrait à une entreprise agricole (interdiction de partage matériel). 2-3 (...) Art. 60 Autorisations exceptionnelles 1 L'autorité cantonale compétente autorise des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand: a. l'entreprise ou l'immeuble agricole est divisé en une partie qui relève du champ d'application de la présente loi et en une autre qui n'en relève pas; b. - i. (...) 2 (...) Art. 84 Décision de constatation Celui qui y a un intérêt légitime peut en particulier faire constater par l'autorité compétente en matière d'autorisation si: a. 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; b. l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole peut être autorisée. Art. 86 Mention au registre foncier 1 Font l'objet d'une mention au registre foncier: a. les immeubles agricoles situés dans la zone à bâtir qui sont régis par la présente loi (art. 2); b. les immeubles non agricoles situés en dehors de la zone à bâtir qui ne sont pas régis par la présente loi (art. 2). 2 Le Conseil fédéral détermine les exceptions à l'obligation de mentionner et règle les conditions auxquelles une mention est radiée d'office. c) Ainsi, selon son art. 2 al. 1, la LDFR s'applique aux immeubles agricoles isolés (d'au moins 2'500 m²) ou aux immeubles faisant partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir (let. a), et dont l'usage agricole est licite (b). L'immeuble agricole est un immeuble approprié à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1^{er} LDFR). Le champ d'application de la LDFR comprend aussi 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). En d'autres termes, le champ d'application de la loi se définit avant tout au vu de la zone dans laquelle l'immeuble est colloqué, indépendamment de sa nature et de son usage réels. Cependant, s'agissant plus particulièrement, comme en l'espèce, des biens-fonds situés en zone agricole, ce n'est que s'ils sont effectivement appropriés à un usage agricole ou horticole que leur assujettissement à la LDFR a un sens. Ainsi, des terrains situés en zone agricole, mais dont aucune utilisation concrète pour l'agriculture n'est envisageable, compte tenu de leurs caractéristiques particulières, ne sont pas soumis au champ d'application de la LDFR, moyennant décision constatatoire, au sens de l'art. 84 LDFR, de l'autorité

compétente (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). Toutefois, lorsqu'une telle parcelle fait partie d'une entreprise agricole, sa soustraction à la LDFR exige une autorisation de partage matériel au sens des art. 58 al. 1 et 60 LDFR. De même, quand la parcelle contient d'une part des bâtiments qui ne sont pas (ou plus) utiles à l'agriculture et d'autre part des surfaces qui permettent une utilisation agricole, il s'agit d'un immeuble mixte, soumis au champ d'application de la LDFR. Seule une opération de morcellement, soumise à autorisation au sens de l'art. 58 al. 2 et 60 LDFR, séparant les bâtiments non utiles à l'agriculture (y compris leurs dégagements usuels) des surfaces restant agricoles peut alors permettre, le cas échéant, une soustraction de la nouvelle parcelle (comprenant les bâtiments) au champ d'application de la LDFR, et donc l'utilisation de ceux-ci à des fins non agricoles (Zürcher, loc. cit.). d) Ainsi, la soustraction d'une surface en zone agricole à la LDFR suppose en principe une décision de l'autorité compétente en matière de droit foncier rural en application de l'art. 84 LDFR (constatation de non-assujettissement dans son entier d'un immeuble isolé) ou de l'art. 60 LDFR (autorisation de partage matériel et/ou de morcellement). Elle peut néanmoins également impliquer une autorisation de l'autorité compétente en matière d'améliorations foncières en application de l'art. 102 LAgr et, lorsqu'une telle opération constitue un changement d'affectation sans travaux au sens de l'art. 24a LAT, une autorisation de l'autorité cantonale compétente en matière d'aménagement du territoire (art. 25 LAT). C'est pourquoi l'art. 25a LAT prévoit qu'une autorité chargée de la coordination soit désignée. Il faut que toutes les autorités qui doivent le faire se prononcent et que leurs décisions ne soient pas contradictoires. Il incombe aux cantons d'adapter leurs législations à cet égard, ou à tout le moins, de veiller à ce que les pratiques administratives correspondent à ces exigences de coordination et permettent la prise de position concertée de l'ensemble des autorités concernées, et ce dans des délais raisonnables (Zürcher, op. cit., ch. 1.3.3 p. 6). De même, sous l'angle de la coordination des procédures entre droit foncier rural et aménagement du territoire, l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110), introduit par l'art. 51 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2000, dispose: Art. 4 a 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 que b. que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR. Cette disposition 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. Elle codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière (ATF 125 III 175 [du 8 mars 1999], traduit in JT 2000 I 56). En particulier, elle oblige l'autorité saisie d'une demande de constatation de non-assujettissement à la LDFR de

transmettre le dossier pour décision à l'autorité cantonale chargée de l'aménagement du territoire pour décision, lorsqu'une construction se trouve sur le bien-fonds concerné. Le pendant de l'art. 4a ODFR dans la législation sur l'aménagement du territoire est l'art. 49 OAT, également adopté le 28 juin 2000, selon lequel: Art. 49 Coordination des procédures L'obligation de coordonner les procédures découlant de l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural incombe par analogie à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2, LAT) lorsque celle-ci ne peut exclure la nécessité d'une exception à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement au sens de l'art. 60 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural ou d'une décision constatant la non-soumission du bien-fonds concerné à cette loi. e) Les mentions prévues par l'art. 86 LDFR ont également pour but de clarifier les exceptions au principe selon lequel les immeubles en zone agricole sont soumis à la loi, alors que les immeubles en zone à bâtir ne le sont pas. Ces mentions au sens de l'art. 86 LDFR ne font pas exception à la règle selon laquelle les mentions ont un caractère purement informatif (cf. Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Tome I, 4^{ème} éd., Berne 2007, n. 839 ss) . L'effet constitutif de l'assujettissement ou du non-assujettissement résulte en effet de la décision entrée en force de l'autorité qui aura statué, soit la Commission foncière rurale ou le Service du développement territorial (Jean-Christophe Delafontaine, *La mention au Registre foncier: étude de droit privé fédéral et vaudois*, thèse Lausanne 1999, p. 153), Delafontaine, *op. cit.*, p. 153; voir aussi Marie-Claire Pont Veuthey, *De quelques restrictions de droit public à la propriété foncière*, in RNRf/ZGBR 81/200, p. 153 ss, spéc. p. 164; Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse*, vol. II, éd. 2006, p. 137, ch. 1932 et 1934; Christoph Bandli et al., *Le droit foncier rural*, Brugg 1995, n. 2 ad art. 86 LDFR). En pratique, il ne suffit pas de présenter une requête de mention de non-assujettissement à la commission foncière pour voir son immeuble soustrait à la LDFR. Selon Delafontaine (*op. cit.*, p. 147), cette autorité garde son mot à dire s'agissant de la surface de terrain qui fera l'objet d'une mention et, se basant par analogie sur l'art. 60 let. a LDFR, peut le cas échéant rendre un morcellement obligatoire. Pour Jean-Michel Henny (*Questions choisies en matière de droit foncier rural*, in RNRf/ZBGR 87/2006, p. 237 ss, spéc. p. 243), la mention de non-assujettissement ne peut en outre être obtenue que si l'utilisation non agricole de l'immeuble concerné a été autorisée conformément à la LAT. f) En l'espèce comme on l'a vu, la CFR a décidé le 21 décembre 2001 de requérir du Registre foncier l'inscription (opérée le 23 mai 2002) d'une mention de non-assujettissement à la LDFR au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR. Formellement, la parcelle 261 n'a pas fait l'objet d'une décision autorisant le partage matériel (soustraction d'immeuble ou de partie d'immeuble à une entreprise agricole), ou le morcellement (division de parcelle) au sens de l'art. 60 LDFR. La décision de la CFR du 21 décembre 2001 ne mentionne pas davantage, toujours formellement, de constatation de non-assujettissement au sens de l'art. 84 LDFR. Seule est intervenue une réquisition de mention au Registre foncier au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR. Toutefois, il s'agit bel et bien d'une décision constatatoire de non-assujettissement à la LDFR, au sens de l'art. 84 LDFR, même si cette disposition n'est pas expressément mentionnée. En effet, on ne voit pas comment la Commission pourrait accepter, pour une parcelle de plus de 2'500 m² et dont l'usage agricole était jusque-là établi, de requérir une mention informative au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR sans procéder simultanément, de manière constitutive, à une décision constatatoire de non-assujettissement à la LDFR au sens de l'art. 84 LDFR. Du reste, la CFR est bien l'autorité compétente pour rendre une telle décision selon l'art. 84 LDFR (de même que pour accorder les exceptions aux interdictions

de partage matériel et de morcellement au sens de l'art. 60 LDFR, cf. art. 5 du 13 septembre 1993 de la loi vaudoise d'application de la LDFR; LVLDFR; RSV 211.42). Dans les circonstances de l'espèce, c'est en outre à tort que le SDT affirme que le fait que l'immeuble ait été déclaré non assujéti à la LDFR ne signifiait pas encore qu'il ait été directement destiné à un autre usage que celui réservé par la zone agricole. En effet, la décision du 21 décembre 2001 se fonde expressément, par adhésion à la requête du 17 décembre 2001, sur le fait que la parcelle " a été sortie du domaine agricole " et " n'a plus de caractère agricole ." Le lecteur de la décision du 21 décembre 2001 ne peut que comprendre que la parcelle a désormais perdu son affectation agricole, que cette désaffectation a été constatée et reconnue par une autorité compétente en la matière et que sa publicité est assurée par la mention au sens de l'art. 86 al. 1 let. b LDFR inscrite au Registre foncier. Par conséquent, c'est bien la décision de la CFR du 21 décembre 2001 qui constitue le premier acte de désaffectation de la parcelle, et non pas l'autorisation de construire exécutoire rendue en application de l'art. 24d al. 1bis LAT. Conformément à la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, c'est donc au propriétaire de l'époque, soit à la succession Paul Jolles, que devait être réclamée la restitution des subventions AF. g) La mention AF grevant la parcelle, et connue du recourant au moment de l'achat, n'y change rien. Tout comme la mention de l'art. 86 LDFR, la mention AF au sens de l'art. 117 LAF n'a qu'une portée informative, la charge foncière prévue par l'art. 116 LAF étant constituée sans inscription au registre. Le seul fait que la mention AF subsiste ne permet pas de maintenir une telle charge lorsque celle-ci a perdu sa cause. Du reste, toujours selon la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, cette mention aurait précisément dû être radiée après la perception du remboursement auprès des aliénateurs. h) Le fait que le SDT n'ait appris cette désaffectation qu'à l'occasion de la demande d'autorisation de construire ne conduit pas davantage à une autre conclusion. On relèvera en particulier (même si, en 2001, le "département" compétent selon l'art. 114 LAF pour réclamer la restitution des subventions AF n'était pas le SDT par délégation, mais l'ancien Service des améliorations foncières) que la CFR n'a pas procédé à l'obligation de coordination, prévue par l'art. 4a ODFR, entre autorités chargées d'appliquer la LDFR et autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire. Elle affirme à cet égard " qu'à cette époque, à moins qu'elle ne constate que le bâtiment incriminé ait été construit sous le régime de la LAT, la Commission foncière rurale renonçait à appliquer l'art. 4a ODFR ". Outre qu'on en discerne difficilement le fondement, ce motif ne figure pas parmi les exceptions à l'obligation de coordination, exhaustivement énumérées à l'art. 4a al. 3 ODFR, voire à l'art. 3 al. 1 ODFR. C'est ainsi à tort que la CFR a renoncé à transmettre le dossier au SDT, dans la procédure de décision de non-application de la LDFR ouverte en 2001. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas au recourant de subir les conséquences d'un défaut de coordination entre autorités. Quant à l'art. 30 al. 2 LSubv, selon lequel le bénéficiaire de subventions informe sans tarder l'autorité compétente de toute désaffectation, il ne suffit pas à charger le recourant de la restitution des contributions, d'autant moins que cette obligation d'informer aurait incombé au propriétaire de l'époque. i) Le recours étant de toute façon admis, il est superflu d'examiner la question de savoir si la vente de la parcelle intervenue le 7 février 2003 aurait également dû entraîner une restitution des subventions en application de l'art. 114 let. c LAF.

E. 8

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il n'y a pas lieu de percevoir un émoulement judiciaire. Le recourant n'étant pas assisté, il n'a pas droit à des dépens.

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