

VD_OMNI AF.2022.0001 vom 30. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2022.0001

FR: VD_OMNI AF.2022.0001 du 30 mars 2023

IT: VD_OMNI AF.2022.0001 del 30 marzo 2023

Regeste

Office fédéral de l'agriculture/Département des finances et de l'agriculture (DFA),
Municipalité de Lucens, A._____, B._____, C._____ | Recours de l'office
fédéral de l'agriculture contre l'autorisation de morceler un terrain ayant été compris dans le
périmètre d'un remaniement parcellaire qui est exploité par deux agriculteurs. Question de
l'application du droit dans le temps laissée ouverte (consid. 2). Le fait qu'il soit prévu de
réunir deux autres parcelles voisines ne justifie pas le morcellement litigieux. Le fait que les
deux agriculteurs concernés disposent d'un droit de préemption constitue un intérêt privé
qui ne saurait l'emporter sur l'intérêt que revêt l'interdiction de morcellement. Il n'apparaît
pas démontré qu'un fractionnement, prélude à la gestion séparée des deux parquets, soit de
nature à améliorer les conditions d'exploitation de la parcelle. Les motifs d'ordre privés
invoqués ne paraissent pas correspondre à l'existence d'un cas de rigueur de sorte qu'ils ne
peuvent pas être considérés comme des motifs importants au sens de l'art. 102 al. 3 LAgr.
Par ailleurs des alternatives au fractionnement existent. De manière générale, pas de motifs
important ou de cas de rigueur justifiant le fractionnement. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

a) L'Office recourant déplore que la notification de la décision attaquée soit intervenue par
courriel. Cela correspond néanmoins à la suggestion figurant dans la circulaire n°04/2021
"Interdiction de morceler" selon l'art. 102 de la loi sur l'agriculture, du 15 décembre 2021,
diffusée par l'Office lui-même (chiffre 3.3 de cette circulaire). b) Cette objection est en
l'occurrence sans aucune incidence. En effet, la décision du 19 juillet 2022 a déclenché un
délai de recours de 30 jours ; compte tenu des fêtes d'été, ce délai n'était pas échu lors du
dépôt du pourvoi en date du 30 août 2022. Ce pourvoi a été ainsi formé en temps utile,
même si l'on considère que la notification à l'OFAG par courriel devait être tenue pour
régulière. c) Par ailleurs, à teneur de l'art. 166 al. 3 LAgr, l'Office précité a qualité pour
recourir, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'art. 102 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1)
prévoit une interdiction de morceler les terrains qui, comme c'est le cas en l'espèce, ont été
compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire. Cette interdiction est reprise à
l'art. 35 al. 3 aOAS. L'art. 102 al. 3 LAgr autorise toutefois les cantons à accorder des
dérogations lorsque des motifs importants le justifient. L'art. 109 LAF reprend sur le plan
cantonal l'interdiction générale de morceler, sans limite dans le temps et quelle que soit la
surface des parcelles à créer. Selon l'art. 110 LAF, cette interdiction ne frappe pas les
terrains compris dans une zone réservée à la construction ou à l'industrie selon un plan
d'affectation prévu par la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les

constructions (LATC ; RSV 700.11) ou soustraite à l'application du droit foncier rural, l'interdiction étant toutefois maintenue pour les parcelles grevées d'une mention « améliorations foncières ». L'art. 111 LAF instaure en outre une dérogation en faveur des biens-fonds agricoles, viticoles et forestiers qui n'ont pas bénéficié de subventions à titre d'améliorations foncières, à condition que la contenance des nouvelles parcelles soit de 9 ares au moins pour les vignes et de 45 ares au moins pour les autres fonds. Enfin, l'art. 112 LAF donne au département la compétence d'accorder des dérogations aux règles interdisant le morcellement du sol pour de justes motifs, ceci sans autre précision. Selon le Tribunal fédéral, de ce point de vue, le droit cantonal n'a pas de portée propre par rapport au droit fédéral qui admet l'octroi de dérogations pour des motifs importants (ATF 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 1.1). L'interdiction de morceler a pour but de prolonger aussi longtemps que possible l'effet recherché lors de l'octroi des subsides pour des entreprises d'améliorations foncières, c'est-à-dire de conserver les avantages résultant de ces opérations afin de maintenir les biens-fonds concernés à la disposition de leurs exploitants (cf. Message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, FF 1951 I 249 ; ATF 1A.36/2001 précité consid. 3.1). Il s'agit de maintenir l'état parcellaire tel qu'il résulte du remaniement réalisé avec le financement des pouvoirs publics qui a pour objectif de regrouper dans toute la mesure du possible les parcelles d'un même propriétaire afin d'améliorer l'exploitation (ATF 101 Ib 198 consid. 3a p. 200) ; 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. b) aa) Les motifs importants permettant de déroger à l'interdiction de morceler en application de l'art. 102 al. 3 LAgr ne sont définis ni dans la loi, ni dans les travaux préparatoires (ATF 1A.36/2001 précité consid. 3.1 et références). En vertu de l'art. 36 OAS, sont notamment considérées comme motifs importants l'assignation exécutoire à une zone à bâtir, une zone de protection ou une autre zone d'affectation non agricole (let. a), une autorisation de construire exécutoire délivrée en vertu de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (let. b), l'inutilité, du point de vue de l'agriculture, de la reconstruction de bâtiments et d'installations détruits par un incendie ou une catastrophe naturelle (let. c), et l'utilisation pour une construction de la Confédération, pour les chemins de fer fédéraux ou pour les routes nationales (let. d). Pour le surplus, l'art. 102 al. 3 LAgr permet au canton d'accorder des dérogations pour des motifs importants. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, aucune des hypothèses visées à l'art. 36 OAS n'est réalisée, l'existence de justes motifs est une question d'appréciation qui doit être résolue en conformité avec le sens et le but de la loi, dans le respect du principe de l'égalité de traitement. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit entre l'intérêt public à voir la répartition des biens-fonds maintenue telle qu'elle avait été fixée lors de la réunion parcellaire et l'intérêt privé du propriétaire à effectuer une nouvelle division. C'est seulement lorsque le second intérêt prévaut que l'existence d'un juste motif doit être admise et que l'autorisation doit être octroyée. Tel est le cas lorsque l'application stricte des règles légales entraîne des conséquences rigoureuses que le législateur n'a pas voulues. L'octroi cumulé d'autorisations exceptionnelles ne doit pas avoir pour effet de vider de sa substance la réglementation en vigueur (ATF 1A.36/2001 précité consid. 3.1 et références : voir aussi CDAP, arrêt du 28 juin 2012, FO.2011.0025, consid.1). bb) L'OAS, dans sa nouvelle teneur du 2 novembre 2022, énumère à son art. 68 les exceptions à l'interdiction de morceler ; le terme " notamment " a disparu de cette norme, d'où il faut conclure que cette énumération des justes motifs de dérogation est désormais exhaustive.

cc) La question se pose dès lors de savoir s'il convient d'appliquer l'ancien droit, en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée, ou au contraire le nouveau droit, désormais en vigueur. Dans le second cas, force serait de constater que l'état de fait présenté par le recourant ne correspond à aucune des situations énumérées. La configuration visée à l'art. 68 let. j nOAS est la plus proche de celle du cas d'espèce ; cependant, elle prévoit la possibilité d'une dérogation dans le cas d'une " unification de toutes les parties de la parcelle morcelée avec les parcelles voisines ou une amélioration du regroupement des terres via un morcellement ". Le premier cas n'est à l'évidence pas réalisé ; en l'occurrence, les fractions de la parcelle 12066 devraient, pour entrer dans l'hypothèse visée, être réunies en totalité à des parcelles voisines, ce qui n'est nullement le cas du projet de morcellement présenté (le fait que le fermier Blanc soit propriétaire de biens-fonds à proximité de la parcelle 12066 n'est pas suffisante à cet égard, dès lors qu'elle ne permet pas une réunion de ces fonds). De même, on ne peut guère parler, à ce sujet, d'une amélioration du regroupement des terres, dans la mesure où ce projet ne consacre, dans le meilleur des cas, qu'une forme de statu quo (le nombre de parcelles devant, suivant la demande demeurer le même avant ou après le morcellement). dd) Dans le cas d'espèce, le litige porte sur l'octroi d'une autorisation pour un acte futur ; en outre, le droit a changé, non pas durant la procédure administrative non contentieuse, mais en procédure de recours, après le dépôt du pourvoi. S'agissant de la question de l'application du droit dans le temps dans une telle configuration, le principe usuel retenu en jurisprudence est d'appliquer le droit en vigueur au moment de la décision attaquée ; l'autorité de recours est en effet chargée d'un contrôle de la légalité de l'acte querellé. Elle réserve toutefois l'hypothèse dans laquelle les nouvelles règles se fondent sur un motif d'ordre public ou sur un but d'intérêt public important (ou majeur) : l'autorité de recours doit alors appliquer le nouveau droit (ATF 141 II 393, consid. 2.4 et les références citées) ; tel a été le cas de l'application de (certaines) normes nouvelles du droit de la protection des eaux ou de l'environnement ou encore de l'art. 38a LAT. On peut ainsi se demander si l'application de l'art. 68 nOAS, qui tend à mieux protéger les résultats des mesures d'amélioration des structures et donc des conditions d'exploitation des entreprises et des biens-fonds agricoles, vise ou non un tel intérêt public majeur. On laissera toutefois cette question ouverte au vu des considérants qui suivent.

E. 3

Sous l'empire de l'ancienne ordonnance, l'art. 35 al. 3 aOAS prévoyait une interdiction de morceler les terres ayant fait l'objet d'un remaniement parcellaire, ce sans limite de temps ; quant à l'art. 36 aOAS, il comportait une énumération de situations permettant l'octroi de dérogations à cette interdiction ; aucun des cas mentionnés ne correspond à la situation du cas d'espèce. En d'autres termes, seul le fait que l'art. 36 ne comportait pas une liste exhaustive des cas de dérogation permettait à l'autorité cantonale compétente d'autoriser un morcellement non prévu dans cette liste, ce pour des motifs importants, résultant, comme l'indique la jurisprudence, d'une pesée des intérêts en présence. a) En somme, la décision attaquée s'appuie sur le fait que le morcellement sollicité (fractionnement en deux parcelles : respectivement de 22'380 m² et 16'199 m²) serait "compensée" par la réunion de deux autres parcelles non voisines, propriété de B._____. Cette nouvelle situation pourrait être considérée, dans le meilleur des cas, comme un statu quo ; on peut considérer au contraire que la division de la parcelle 12066 en deux nouvelles parcelles péjore les conditions d'exploitation de ce bien-fonds agricole (autrement dit, il n'y a statu quo qu'au vu de la situation de fait actuelle, où la parcelle est exploitée par deux agriculteurs sur la

base de baux à ferme). Dans la pesée d'intérêts, l'autorité intimée admet en quelque sorte, face à ce statu quo, que l'intérêt privé du propriétaire actuel et celui de B. _____ l'emportent sur l'intérêt public opposé. aa) S'agissant des intérêts publics en cause, on a déjà relevé que l'art. 102 LAgr, ainsi que les art. 35 et 36 aOAS visent à conserver dans toute la mesure du possible les résultats des opérations de remaniements parcellaires obtenus à l'aide de financements publics. Ainsi, seul des motifs importants au sens de l'art. 36 aOAS peuvent justifier l'octroi d'une dérogation ; selon la jurisprudence, il s'agit à cet égard d'être restrictif et de n'admettre une autorisation de morcellement que dans des cas de rigueur (TF, arrêt A.36/2001, du 29 janvier 2002, considérant 3.2). bb) Le propriétaire intimé évoque le droit de préemption dont bénéficient sur sa parcelle chacun des fermiers ; l'exercice de ces droits n'est possible à ses yeux que moyennant un fractionnement préalable. Pour sa part, l'Office recourant se réfère au message du Conseil fédéral relatif à la Politique agricole 2007, qui comportait des propositions de modification à la LDFR et à la LBFA. On extrait de ce message le passage suivant (FF 2002 4611, 4617) : « Lorsque le propriétaire vend un immeuble agricole qu'il a cédé en location, l'objet du contrat de vente ne doit pas forcément être identique à celui de l'affermage. Il se peut que le propriétaire loue, par exemple, un bien-fonds (parcelle) entier à deux ou plusieurs fermiers ou qu'il en garde une partie pour son propre usage. Dans la littérature, la question de savoir si, dans ce cas, le fermier peut faire valoir son droit de préemption est controversée. Le Tribunal fédéral n'a, à ce jour, pas eu à la trancher. Il est donc justifié qu'elle soit traitée par le législateur. La proposition consiste à préciser, dans la loi, que le fermier a un droit de préemption sur l'objet affermé. Cette phrase établit le droit de préemption du fermier, même lorsque l'objet affermé et celui de l'achat ne coïncident pas. L'exercice du droit de préemption sur une partie de parcelle présuppose que la parcelle soit préalablement subdivisée selon les surfaces d'utilisation. Il en va de même lorsqu'un immeuble est subdivisé en deux parties, dont l'une est assujettie à la LDFR et l'autre pas (art. 2, al. 2, let. c et d, en relation avec l'art. 60, al. 1, let. a). Ce mécanisme de subdivision n'est dès lors pas nouveau. Il est cependant interdit de diviser un bien-fonds lorsque cette division pourrait violer l'interdiction de morcellement stipulée à l'art. 58, al. 2, ou celle prévue à l'art. 102 LAgr. Lors de la procédure de consultation, cette proposition a été approuvée par une grande majorité des cantons et des organisations paysannes. » Les préoccupations du propriétaire sont légitimes ; il n'en demeure pas moins que, comme le relève cet extrait du message du Conseil fédéral, la faculté d'exercer le droit de préemption, dont disposent les deux fermiers, qui correspond à un intérêt privé, ne saurait primer sur l'intérêt public que revêt l'interdiction de morcellement de l'art. 102 LAgr. cc) L'autorité intimée fait valoir que la parcelle 12066 est exploitée depuis fort longtemps en deux parchets séparés, de sorte que la réunion de ces deux fractions ne fait pas sens en termes d'amélioration de « l'exploitabilité agricole » de ces fonds. Cette argumentation se heurte cependant aux choix arrêtés lors du remaniement ; elle revient en effet à remettre en cause l'appréciation des organes du syndicat et spécialement de la commission de classification lors de sa décision sur le nouvel état. Or, il n'apparaît pas démontré, à la lecture du dossier, qu'un fractionnement, prélude à une gestion séparée des deux parchets, soit de nature à améliorer les conditions d'exploitation de la parcelle 12066 ; on ne peut donc pas retenir que la présomption, suivant laquelle des surfaces plus étendues offrent de meilleures conditions d'exploitation agricole, serait renversée. dd) Les motifs d'ordre privé invoqués ne paraissent au surplus pas correspondre à l'existence d'un cas de rigueur de sorte qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des motifs importants au sens de la disposition précitée.

Tout d'abord, le propriétaire actuel de la parcelle 12066 de Lucens indique ne pas vouloir prolonger les baux existants. Ce motif ne paraît pas revêtir beaucoup de poids; de toute manière, si les baux sont dénoncés, cela ne permettrait pas encore une utilisation non agricole du sol. Par ailleurs, comme l'indique l'Office recourant, des alternatives au fractionnement projeté sont possibles : par exemple l'acquisition de la parcelle par les deux fermiers en propriété commune ou encore l'acquisition de l'entier de la parcelle par un seul des fermiers. b) En définitive, la position défendue par l'Office recourant apparaît fondée, la demande de dérogation ici en cause ne pouvant pas s'appuyer sur des motifs importants ; en tous les cas, la situation des intéressés ne saurait être qualifiée de cas de rigueur. Les motifs invoqués ne l'emportent donc pas sur l'intérêt public ici déterminant. 4. Les considérations qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Les frais de la cause doivent ainsi être mis à la charge du propriétaire de la parcelle 12066, intervenu à la présente procédure et dont les conclusions sont écartées (art. 49 LPA-VD).

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