

VD_OMNI FO.2008.0016 vom 19. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2008.0016

FR: VD_OMNI FO.2008.0016 du 19 mars 2009

IT: VD_OMNI FO.2008.0016 del 19 marzo 2009

Regeste

MAGNOLLAY/Commission foncière rurale Section I, Service du développement territorial | Entreprise agricole affermée depuis 1991 à plusieurs exploitants. Demande de morcellement refusée par la Commission foncière rurale au motif que l'on se trouve dans un cas d'entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, soumis au principe de l'interdiction de partage matériel (art. 58 LDFR). Recours admis et renvoi pour complément d'instruction: la décision de 1991 autorisant l'affermage indique comme base légale l'art. 31 al. 2 let. b LBFA et non l'art. 31 al. 2 let. f. LBFA. Bien qu'il ressorte du dossier qu'il s'agit vraisemblablement d'une erreur rédactionnelle, l'autorité chargée d'appliquer la LDFR ne peut pas s'écarter du dispositif de la décision de la Commission d'affermage de 1991 pour corriger une éventuelle erreur rédactionnelle. L'application inexacte d'une disposition légale répond à la volonté de l'autorité et constitue une erreur de droit qui ne peut être corrigée d'office. En conséquence l'art. 8 let. a LDFR est applicable à l'entreprise du recourant et l'autorité doit dès lors examiner si l'une des exceptions des art. 59 et 60 LDFR permet de retenir une exception au principe de l'interdiction de fractionnement.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) est compétente pour statuer sur le présent recours en vertu de l'art. 2 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36), applicable aux causes pendantes à son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (art. 117 LPA-VD), en relation avec les art. 9 et 13 de la loi d'application du 13 septembre 1993 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDLFR ; RSV 911.11). D'après les art. 88 al. 1 LDFR et 13 al. 1 LVLDLFR, le recours s'exerce par écrit dans les 30 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé avant l'échéance du délai auprès de l'autorité intimée. En vertu de l'art. 20 LPA-VD, le recours est réputé avoir été fait en temps utile, même si l'autorité intimée ne l'a transmis à la CDAP qu'après l'échéance du délai de recours. Le recours satisfait par ailleurs aux conditions formelles énoncées aux art. 13 al. 2 LVLDLFR et 79 LPA-VD par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Aux termes de l'art. 83 al. 3 LDFR, les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours (art. 88 LDFR) contre le refus d'autorisation, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, contre l'octroi de l'autorisation. Selon la jurisprudence, l'art. 83 al. 3 LDFR ne contient pas, malgré sa formulation restrictive, une énumération exhaustive des personnes ayant qualité pour recourir contre l'octroi de l'autorisation. Il doit être interprété conformément à l'intention du législateur, lequel voulait avant tout assurer un droit de recours au fermier ainsi qu'aux titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution en les

mentionnant expressément, tout en excluant du cercle des personnes ayant qualité pour recourir les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes (ATF 126 III 274, consid. 1c p. 276). Il faut donc reconnaître au propriétaire touché par une décision sur le régime applicable à ses propriétés au regard de la LDFR la qualité pour recourir contre une telle décision. Le recourant est donc légitimé à recourir.

E. 2

La LDFR a pour but de promouvoir et garantir le maintien de structures agricoles adaptées aux besoins, en empêchant - sauf exceptions prévues par la loi - le démantèlement de domaines agricoles; à cet effet, elle prévoit un système d'autorisations par une autorité, en réglant de manière détaillée les cas et les motifs d'octroi d'une autorisation (ATF 132 III 515 consid. 3.1, p. 518). La LDFR distingue entre le partage matériel des entreprises agricoles et le morcellement des immeubles agricoles. a) Le partage matériel d'une entreprise agricole est l'aliénation d'une partie de l'entreprise agricole (Chr. Bandli, Art. 58, n° 2 et 4, in: Bandli et alt., BGBG-Kommentar, 1995). Il vise non seulement la vente, l'échange et la donation, mais tous les actes juridiques équivalant économiquement à un transfert de propriété. Il présuppose donc une modification des droits de propriété qui entraîne un changement de l'unité juridique constituée précédemment par l'entreprise (ATF 127 III 90, consid. 5b p. 97). Le partage matériel des entreprises agricoles est en principe interdit (art. 58 al. 1 LDFR). Cette interdiction n'est toutefois pas absolue. La LDFR prévoit certaines exceptions aux art. 59 et 60. b) Le morcellement d'un immeuble agricole est la subdivision d'un immeuble en plusieurs immeubles. Il n'est interdit par la LDFR que si les parcelles issues du morcellement ont une surface inférieure à 25 ares, respectivement à 15 ares pour les terrains viticoles (art. 58 al. 2 LDFR, dans sa nouvelle teneur au 1^{er} septembre 2008 et applicable conformément aux art. 95 et 95b LDFR; art. 3 al. 1 LVLDFR; Chr. Bandli, Art. 58, n° 8, in: Bandli et alt., BGBG-Kommentar, 1995). Un morcellement en principe interdit peut être autorisé aux conditions de l'art. 60 LDFR. c) Le propriétaire d'une entreprise agricole peut subdiviser les immeubles de son entreprise aux conditions du morcellement, donc des art. 58 al. 2, 59 et 60 LDFR (Chr. Bandli, Art. 58, n° 2, in: Bandli et alt., BGBG-Kommentar, 1995).

E. 3

La décision attaquée se limite à déclarer que les parcelles 554, 555, 561, 568, 570, 572, 579 et 830 d'Etoy, propriété du recourant, constituent une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et sont dès lors soumises au principe de l'interdiction de partage matériel.

Matériellement, cette décision est une déclaration d'inapplicabilité de l'art. 8 let. a LDFR qui a la teneur suivante: "Les dispositions sur les immeubles agricoles isolés s'appliquent à l'entreprise agricole lorsque celle-ci: a. est licitement affermée par parcelles, en tout ou en majeure partie, depuis plus de six ans, dans la mesure où l'affermage n'a pas un caractère temporaire ni ne se fonde sur des raisons tenant à la personne du bailleur au sens de l'art. 31, al. 2, let. e et f, de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole" (LBFA, RS 221.213.2) Le fait que les immeubles agricoles du recourant constituent ensemble une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR et qu'ils sont affermés licitement depuis plus de six ans est incontesté. L'application de la contre-exception prévue par l'art. 8 let. a LDFR est en revanche controversée. a) La décision attaquée affirme que l'autorisation d'affermage par parcelle que la Commission d'affermage du canton de Vaud a accordée au recourant le 21 octobre 1991 a été délivrée au motif de l'art. 31 al. 2 let. f LBFA. Le

recourant soutient en revanche que cette autorisation a été accordée sur la base de l'art. 31 al. 2 let. b LBFA. Selon le dispositif de la décision du 21 octobre 1991, la Commission d'affermage a décidé: "d'autoriser l'affermage par parcelles, en application de l'art. 31, al. 2, litt. b de la LBFA. Cette décision n'est valable que pour le bailleur actuel. " Dans sa version en vigueur lors de la décision du 21 octobre 1991 l'art. 31 al. 2 let. b et f LBFA avait la teneur suivante: " 2 L'autorisation n'est accordée que si l'une des conditions suivantes est remplie: ... b. avant l'affermage, l'entreprise agricole n'offrait déjà plus à une famille paysanne de bons moyens d'existence; ... f. le bailleur n'est plus en mesure d'exploiter lui-même tout le domaine pour des raisons telles que maladie grave ou âge avancé; " La demande du recourant du 24 août 1991 à laquelle répondait la décision de la Commission d'affermage du 21 octobre 1991 mettait l'accent sur ses problèmes de santé, son âge et sur le fait qu'aucun enfant ne comptait reprendre l'exploitation, donc des motifs visés par l'art. 31 al. 2 let. f LBFA. Aucune allusion n'était faite à une inaptitude de l'entreprise à offrir à une famille paysanne de bons moyens d'existence. L'expertise rendue en 1991 à la demande de la Commission d'affermage (rapport Kissling) déclarait expressément que l'autorisation d'affermage par parcelles ne pourrait pas être fondée sur l'art. 31 al. 2 let. b LBFA, car "il est incontestable que l'entreprise [d'André Magnollay] offrait déjà à la famille paysanne de bons moyens d'existence avant l'affermage". La décision de la Commission d'affermage du 21 octobre 1991 se fonde en revanche sur l'art. 31 al. 2 let. b LBFA, mais elle comporte une incohérence. En effet, le dispositif de cette décision précise que l'autorisation d'affermage par parcelles est valable uniquement pour le recourant. Or le motif visé à l'art. 31 al. 2 let. b LBFA n'est pas un motif lié à la personne de l'exploitant: ce n'est pas à l'exploitant et à sa famille que l'entreprise agricole doit offrir de bons moyens d'existence, mais à une famille paysanne. L'éventuelle incapacité de l'exploitant à en tirer de bons moyens d'existence n'est pas déterminante. De plus, la banque de données de la Commission d'affermage rapporte que selon le procès-verbal de la séance de la commission l'autorisation est accordée selon l'art. 31 al. 2 let. f LBFA. Il y a donc de forts indices que la référence à la let. b de l'art. 31 al. 2 LBFA dans la décision notifiée de la Commission d'affermage constitue une erreur rédactionnelle. Malgré ces indices, l'autorité chargée d'appliquer la LDFR ne peut pas s'écarter du dispositif de la décision du 21 octobre 1991. Il n'appartient pas à la CFR de se substituer à la Commission d'affermage pour corriger une éventuelle erreur rédactionnelle sur un point aussi central que la base juridique pour l'octroi de l'autorisation. En effet, l'application inexacte d'une disposition légale répond à la volonté de l'autorité et constitue d'une erreur de droit. Il ne s'agit pas d'une inadvertance qui pourrait être corrigée d'office (Grisel, Traité de droit administratif I, Neuchâtel 1984, p. 427 qui mentionne à titre d'exemple l'application d'un tarif erroné; Häfelin, Müller, Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zurich 2006, § 1046-7). Dans le cas présent, l'autorité intimée a d'ailleurs admis dans son courrier du 19 septembre 2008, s'être fondée par erreur sur le champ des commentaires de la décision de 1991 autorisant l'affermage par parcelles, en ajoutant que seule la teneur de cette décision pouvait faire foi. Partant, les autres autorités qui doivent tenir compte de cette décision à titre préjudiciel sont liées par la décision telle que notifiée au recourant. b) L'art. 31 al. 2 let. b LBFA a été abrogé depuis le 1^{er} septembre 2008 (RO 2008 3591). Il n'y a toutefois pas lieu dans la procédure d'autorisation de morcellement de déterminer sur quelle base l'autorisation d'affermage repose après l'abrogation de cette disposition. Il suffit de constater, dans l'optique de l'art. 8 let. a LDFR, que l'autorisation d'affermage par parcelles n'a pas été accordée le 21 octobre 1991 sur la base des let. e ou f de l'art. 31 al. 2 LBFA. c) En conclusion, l'art. 8 let. a LDFR est

applicable à l'entreprise du recourant. Aussi longtemps que l'autorisation d'affermage qui a été accordée le 21 octobre 1991 au recourant demeure inchangée, l'entreprise du recourant est régie par les dispositions de la LDFR sur les immeubles agricoles isolés.

E. 4

La procédure a été initiée à la base par la demande d'autorisation de fractionnement déposée par le recourant en date du 16 mai 2007 auprès du service des améliorations foncières du SDT. Conformément à l'art. 49 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1) et à l'art. 1 du règlement du 10 décembre 1993 concernant l'exécution de la loi du 13 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RLVLDLR ; RSV 911.11.1), le SDT a demandé une prise de position à la CFR, dès lors que la nécessité d'une exception à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement ne pouvait pas être exclue. C'est suite à cette requête que la procédure devant la CFR a été ouverte. a) En vertu de l'art. 4a al. 2 de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR, RS 211.412.110), l'autorité d'application de la LDFR doit en principe attendre 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 avant de statuer sur le fond de la demande au regard de la LDFR. Elle peut néanmoins statuer directement sur le fond sans attendre une décision fondée sur le droit de l'aménagement du territoire à deux conditions alternatives: soit parce qu'il est évident qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée, soit parce qu'il est évident que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR (art. 4a al. 3 ODFR). En se limitant à constater que l'entreprise du recourant était une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, l'autorité intimée semble ainsi avoir statué au fond en considérant qu'aucune dérogation ne pouvait être accordée, conformément à l'art. 4a al. 3 ODFR. Or, dans le cas présent, compte tenu de l'application de l'art. 8 let. a LDFR à l'entreprise du recourant, il n'apparaît pas évident que l'une ou l'autre des alternatives de l'art. 4a al. 3 ODFR soient réalisées, dans la mesure où il ne découle pas encore de cette qualification que le morcellement demandé par le recourant serait prohibé par la loi. b) La subdivision d'une parcelle d'une entreprise ou celle d'un immeuble agricole n'est d'abord interdite par la LDFR que si l'une des parcelles issues du morcellement a une surface inférieure à 25 ares ou, pour un terrain viticole, à 15 ares (art. 58 al. 2 LDFR, art. 3 al. 1 LVLDFR). Tel est le cas en l'espèce puisque la surface à soustraire à la parcelle RF 579 s'élève à 1980 m². c) Quand bien même l'un des bien-fonds issus de la subdivision de la parcelle RF 579 a une surface inférieure à 25 ares, le morcellement pourrait être autorisé dans les cas visés aux art. 59 et 60 LDFR. En l'espèce toutefois, l'autorité intimée n'a pas examiné ce point, de sorte que le dossier doit lui être renvoyé pour complément d'instruction. d) Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'était pas fondée à considérer qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne pouvait être à l'évidence accordée (art. 4a al. 3 let. a ODFR), de sorte qu'une procédure de coordination au sens de l'art. 4a ODFR apparaît nécessaire et la décision attaquée doit partant être annulée. La cause doit par ailleurs être renvoyée à l'autorité intimée pour complément d'instruction sur la possibilité d'octroi de l'autorisation de morcellement requise par le recourant. Le préavis requis par le SDT le 30 août 2007 ne peut toutefois prendre la forme d'une décision au fond que si les conditions de l'art. 4a al. 3 ODFR sont remplies. Dans les autres cas, il s'agira d'une prise de position qui n'est pas sujette à recours et qui ne prendra la forme d'une décision qu'après que celle relative à l'aménagement du territoire ait été rendue.

E. 5

Le recourant conteste les frais liés à l'expertise ordonnée par la CFR. Il estime que la partie relative au calcul des unités de main-d'œuvre standard (UMOS) était inutile, que la CFR aurait pu se dispenser d'une expertise pour statuer sur l'applicabilité de l'art. 8 LDFR et qu'enfin la CFR n'a pas lu attentivement l'expertise avant de s'en écarter. La fonction d'une expertise est de fournir un rapport qui soit fondé sur une connaissance particulière de la matière et qui porte sur l'analyse de faits et de leur appréciation (ATF 132 II 257, consid. 4.4.1 p. 259). L'expertise constitue l'un des moyens d'instruction des faits dont l'établissement incombe à l'autorité. Celle-ci dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les moyens qu'elle entend utiliser pour établir l'état de fait. Une expertise n'est toutefois justifiée que si les faits ne sont pas déjà préalablement suffisamment éclaircis (ATF 132 V 93, consid. 6. 5 p. 109; ATF 124 V 90 consid. 4b p. 94). Le recourant a été informé par la CFR de sa décision d'ordonner une expertise. Il a accepté expressément le principe de cette expertise, même si ce choix a pu être ressenti comme n'étant pas entièrement libre vu que la CFR précisait qu'un refus l'empêcherait de statuer. L'acceptation par le recourant n'a toutefois été accompagnée ni de réserves sur l'utilité de l'un ou l'autre objet de l'expertise, ni de la fourniture des documents ou des informations qui rendraient inutile l'intégralité ou une partie de l'expertise, ni même d'une offre de fournir de tels documents ou informations. Il en découle que les critiques du recourant dans le présent recours sur l'utilité de l'expertise sont tardives pour autant qu'elles ne découlent pas de la décision attaquée. La qualification des immeubles du recourant comme une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR est une condition préalable à la constatation de la soumission au principe de l'interdiction du partage matériel. Comme la LDFR est entrée en vigueur après la décision de la Commission d'affermage du 21 octobre 1991 et a introduit une notion partiellement nouvelle de l'entreprise agricole, la qualification d'entreprise agricole faite à l'époque par la Commission d'affermage en application de la LBFA ne pouvait pas servir de fondement à une décision sur la base du droit actuel. L'argument du recourant selon lequel il découlerait nécessairement de la surface de 22 hectares de cultures fruitières et viticoles que les conditions de l'art. 7 LDFR sont remplies est d'autant moins convaincant que l'usage des immeubles n'était pas explicité dans la demande déposée par le recourant le 16 mai 2007. Il n'y a donc pas lieu de critiquer la mise en oeuvre de l'expertise sur ce point. Quant à la critique relative au fait que l'autorité intimée s'est écartée de l'expertise en affirmant à tort que le recourant voulait vendre son habitation avec une surface de dégagement, elle ne saurait remettre en cause l'ordonnement de l'expertise.

E. 6

Il découle de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il convient de renvoyer le dossier à l'autorité intimée afin que celle-ci poursuive l'instruction de la demande de morcellement déposée par le recourant. Le recourant, qui a agi sans le concours d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à l'allocation de dépens. Vu l'issue du litige, il se justifie de laisser les frais à la charge de l'Etat.