

VD_OMNI FO.2010.0027 vom 19. August 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2010.0027

FR: VD_OMNI FO.2010.0027 du 19 août 2011

IT: VD_OMNI FO.2010.0027 del 19 agosto 2011

Regeste

X. _____ /Commission foncière rurale Section I, A.Y. _____, B.Y. _____, Département de l'économie | LDFR. Refus d'autoriser l'acquisition d'une parcelle au motif que le prix était surfait (prix offert de 560'000 fr. pour une parcelle en zone agricole d'une surface totale de 7'660 m², dont 964 m² en nature de bâtiments, places et jardins, et 6'696 m² en nature de prés et champs). L'autorité intimée s'est fondée sur les montants figurant dans un circulaire qu'elle a établie après avoir analysé tous les dossiers d'autorisations de vente de biens-fonds bâtis délivrés ces années passées. Le tribunal confirme la licéité de cette circulaire. Le recourant n'a pas relevé d'éléments particuliers à la présente affaire qui auraient justifié de s'écarter de la pratique usuelle et qui aurait nécessité d'ordonner une expertise. Il n'y a pas non plus d'inégalité de traitement par rapport une vente autorisée en 2009. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le recourant critique tout d'abord le fait que le président de la commission, le notaire Roland Niklaus, soit intervenu dans la procédure d'autorisation dans la mesure où il est l'associé du notaire François Bianchi, qui est le mandataire du recourant et des tiers intéressés dans le cadre de la procédure devant l'autorité autorité intimée. Selon lui, la décision entreprise doit être annulée au motif qu'il existait un motif de récusation spontanée, dont le président de la commission n'a pas tenu compte. a) La garantie d'un tribunal indépendant et impartial instituée par les art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH permet de demander la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement est de nature à susciter des doutes quant à son impartialité; elle vise à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective est établie, car une disposition interne de la part du juge ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence d'une prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat. Cependant, seules les circonstances objectivement constatées doivent être prises en compte, les impressions purement individuelles n'étant pas décisives (ATF 134 I 20 consid. 4.2 p. 21, et les arrêts cités). A teneur de l'art. 9 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.30), toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser: a. si elle a un intérêt personnel dans la cause; b. si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin; c. si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente; la dissolution du mariage ou du partenariat

enregistré ne supprimant pas le motif de récusation; d. si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente; e. si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire. Les critères posés par la jurisprudence dont il faut tenir compte pour apprécier si les membres d'une autorité satisfont, dans un cas concret, à la garantie d'impartialité concernent surtout les membres des tribunaux, mais ils doivent être mis en oeuvre de façon identique lorsqu'il s'agit d'une autorité autre qu'un tribunal, avec des réserves toutefois lorsqu'il s'agit de membres d'autorités qui ont généralement pour mission principale de remplir des tâches de gouvernement, d'administration ou de gestion. En effet, la répartition des fonctions et l'organisation choisies par le législateur compétent font partie des critères dont il importe de tenir compte pour apprécier si les membres de l'autorité satisfont, dans un cas concret, à la garantie d'impartialité. Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée de déclarations ou prises de position antérieures dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient donc justifier une récusation (ATF 135 II 430 consid. 3.3.1 p. 437; 125 I 119 consid. 3 pp. 122 ss) . b) Dans le cas présent, seule pourrait entrer en ligne de compte la lettre e de l'art. 9 LPA-VD, selon laquelle toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle pourrait apparaître comme prévenue notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire. Or le recourant n'apporte aucun élément probant à l'appui de ses soupçons d'impartialité dirigés contre le président de la commission, se contentant d'affirmer qu'il aurait dû se récuser spontanément. Il n'est certes pas absurde d'imaginer que le lien associatif entre le mandataire et le président de l'autorité intimée pourrait créer une apparence de partialité. Toutefois, en l'espèce, on voit mal où et quel indice de partialité ou de favoritisme serait décelable puisque la requête d'autorisation a été rejetée par la commission. La partialité devrait alors provenir d'une inimitié personnelle entre le mandataire et le président de l'autorité intimée; celle-ci n'est toutefois aucunement invoquée par le recourant et il ne revient pas au tribunal de la supposer. Enfin, selon l'art. 10 al. 2 LPA-VD, les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation. Or le notaire François Bianchi ne pouvait ignorer, déjà même avant le dépôt de la requête en cause, que le président de l'autorité intimée était son associé. Dès lors que la connaissance du mandataire doit être imputée à son client (le recourant étant alors le client de Me Bianchi), la demande de récusation aurait dû être formulée à ce moment-là et elle est maintenant tardive. Le grief du recourant à cet égard ne peut donc être qu'écarté.

E. 2

a) La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) a pour but d'encourager la propriété foncière rurale, de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 al. 1 LDFR). A cet effet, elle contient notamment des dispositions sur l'acquisition des terrains appropriés à un usage agricole ou horticole en soumettant la transaction au régime de l'autorisation (art. 61 al. 1 LDFR), celle-ci n'étant

accordée que si les motifs de refus prévus par la loi ne sont pas réalisés (art. 61 al. 2 LDFR). A teneur de l'art. 63 al. 1 LDFR, l'autorisation d'acquérir une entreprise ou un immeuble agricole est refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (let. a), lorsque le prix convenu est surfait (let. b) ou lorsque l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité (let. d).

Conformément à l'art. 66 al. 1 LDFR, le prix d'acquisition est surfait quand il dépasse de plus de 5% le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région. b) La détermination du prix licite (non surfait) doit être effectuée par comparaison avec des transactions portant sur des immeubles présentant des caractéristiques semblables, eu égard notamment à la déclivité du terrain, la qualité du sol, le motif de l'aliénation et les possibilités d'utilisation future (arrêts FO.2008.0025 du 26 février 2010 consid. 4b, FO.2006.0014 du 30 novembre 2007 et références citées, telles que l'ATF 5A.11/1995 du 21 décembre 1995 consid. 2, in CDA 1996 p.49; Hans Rudolf Hotz, Commentaire LDFR, n° 8 ss ad art. 66). Il n'est pas admissible d'inclure globalement dans le calcul de la moyenne tous les prix des immeubles aliénés dans la région durant les cinq années écoulées, sans tenir compte de leur situation (arrêt valaisan publié in Revue suisse du notariat et du registre foncier 2005 p. 346 ss consid. 8.5 p. 350). Il y a lieu d'écarter de cette comparaison notamment les transactions effectuées à bas prix dans le cadre de la famille (Hotz, op. cit., n° 9 ad. art. 66; CDA 2001 p. 55) ou à prix élevé dans un but spéculatif lorsque le terrain en cause est susceptible d'être transféré en zone à bâtir ou affecté à l'usage de carrière (FO.2003.0012 du 14 avril 2004 consid. 2b; Hotz, op. cit., n° 11 ad. art. 66; Yves Donzallaz, Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé, tome II, 2006, Les méthodes comparatives p. 690, n° 3506 et ss). Il faut en définitive que seuls soient comparés des objets comparables (Hotz, op. cit., n° 9 ad art. 66). c) Le 28 mai 2010, la commission a adressé à divers destinataires, dont l'Association des notaires vaudois, la lettre suivante: « Fixation du prix de vente maximum des biens-fonds bâtis assujettis à la loi fédérale sur le droit foncier rural (prix maximum non surfait au sens de l'article 66 LDFR) Madame, Monsieur, Maître, Vous n'êtes pas sans savoir que depuis de nombreux mois, des autorisations d'acquérir des biens-fonds bâtis assujettis à la LDFR délivrées par la commission foncière rurale (CFR) ont fait l'objet de recours, soit au motif que la commission foncière n'avait pas examiné la question de savoir si le prix convenu était surfait ou non, soit qu'il était surfait aux yeux du recourant. Ces recours ont conduit à l'annulation de certaines décisions d'autorisation d'acquérir délivrées par la commission foncière, obligeant celle-ci à compléter l'instruction de ces dossiers sur la question du prix. S'est alors posée la question de la méthodologie d'appréciation de ces prix, compte tenu notamment de la définition du prix surfait selon l'art. 66 LDFR. Dans un premier temps, la CFR, qui a toujours considéré qu'il n'était pas possible d'établir des références de prix de vente " d'objets comparables " pour ce genre particulier de biens-fonds, a imaginé travailler sur la base d'estimations immobilières classiques, ajustées sur quelques points, notamment celui du prix licite du terrain agricole (viticole) ne servant pas de support ou de dégagements justifiés aux bâtiments existants. C'est cette méthodologie qui avait été appliquée dans le cadre d'une affaire à Puidoux, et admise par la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal. Copie de l'arrêt à ce propos est jointe en annexe au présent courrier. Cet arrêt a toutefois été rendu en tenant compte de circonstances particulières qui ne permettaient pas d'en étendre sans autre la portée à tous les dossiers de vente de biens-fonds bâtis. Par ailleurs, divers commentaires, tant du Département vaudois de l'économie (DEC) que de l'Office fédéral de la justice, remettent fondamentalement en

question le principe de déterminer un prix licite sur la base de ce genre d'expertise. Alors, à l'instigation du DEC, la commission foncière a analysé tous les dossiers d'autorisations de vente de biens-fonds bâtis délivrés ces années passées, en comparant les prix pratiqués avec les estimations fiscales (EF) de ces biens au jour de la délivrance de l'autorisation. Un tableau statistique a été établi dans lequel ont été ventilés, selon diverses régions et types d'estimation fiscale, les ratios entre ces prix de vente majorés de 5 % (pour correspondre à la définition du prix licite) et les EF. Ce tableau est reporté ci-dessous. * : type d'EF: RG9G, dernière révision générale agricole / RG92 ou 94 dernière révision générale non agricole / EFO 1: ajustement des EF agricoles, en principe à 80% des RG96, dans le cadre de l'harmonisation fiscale fédérale / Divers : autres EF résultant par exemple d'une acquisition du bien par un non-exploitant quelques années avant une revente, d'un partage successoral, etc. La commission foncière rurale, après une phase test, applique maintenant ce tableau statistique pour opérer un premier examen de la question du prix licite. Cette méthode, si elle n'est de loin pas parfaite, a l'avantage de reposer sur des bases de comparaisons statistiques, ce qui correspond aux principes de la LDFR. Par exemple, pour un objet situé dans l'ancien district d'Orbe, avec une EF de type 01 égale à fr. 180'000.- et un prix soumis à la CF de 650'000.-, le ratio PV/EF est de 3.61 (650'000.- / 180'000.-). Le ratio étant inférieur à la limite régionale de 5.18, le prix de vente convenu sera considéré comme non surfait. La commission foncière se réserve néanmoins la possibilité de compléter l'examen de cette question du prix licite en tenant compte d'autres éléments, notamment, de la valeur d'assurance incendie (ECA) des bâtiments concernés, voire d'une expertise immobilière classique. Nous élargirons l'information que nous souhaitons délivrer par ce courrier en rappelant que les requérants ont également la possibilité d'envisager un morcellement du bien-fonds bâti en constituant d'une part une petite parcelle bâtie, d'autre part une parcelle de terre agricole ou viticole non bâtie. La première s'acquerra librement si sa superficie est inférieure à 25 ares (agricole) ou 15 ares (viticole), ou si une mention de soustraction à la LDFR a pu être inscrite. On doit toutefois constater que la taille des parcelles bâties issues de ces morcellements est en général assez restreinte et qu'elle ne répond dès lors souvent pas aux vœux des intéressés. Naturellement, si le bien-fonds bâti issu du morcellement est entièrement en zone constructible, son acquisition ne nécessite pas d'autorisation de la CFR, sauf si elle doit être détachée d'une entreprise agricole (autorisation en partage matériel). Enfin, à toutes fins utiles, nous rappelons que les acquisitions lors d'enchères forcées ne sont pas soumises à un contrôle du prix, ce qui est par contre le cas lors d'une revente ultérieure. Nous vous laissons le soin de répercuter ce courrier à vos membres ou vos collaborateurs concernés et restons naturellement à votre disposition pour tout renseignement complémentaire. » c) Dans le cadre de son écriture du 11 mai 2011, l'autorité concernée a précisé ce qui suit concernant l'estimation fiscale: « (...) l'évaluation fiscale se déroule dans un cadre défini puisqu'il existe un "Manuel sur l'évaluation des immeubles agricoles en considération de la LDFR et de la législation fédérale sur les impôts", élaboré entre des représentants de l'administration fédérale des contributions, du registre foncier, d'administrations cantonales et de l'Union Suisse des Paysans. Le manuel se rapporte par ailleurs au "Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole", qui constitue l'annexe 1 de l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110). Enfin, son application est complétée par des "Instructions pour les commissions de district d'estimation fiscale des immeubles". Dans le cadre de ces dispositifs, les parties agricoles sont évaluées selon un système de pointage en prenant en compte tout un lot de caractéristiques concrètes, relevantes pour la valeur le l'immeuble

(zone climatique, altitude, facilité d'exploitation (pente) ou, encore, la fonctionnabilité des ruraux). Les qualités (pointages) unitaires sont valorisées ensuite en une valeur locative, capitalisée ensuite en tenant compte de l'âge et de l'état des bâtiments. Même s'il a été en partie simplifié dans le cadre des directives cantonales données pour l'estimation, le système continue de prendre en compte les particularités du fonds. Pour les parties "accessoires" non agricoles en zone agricole, la valeur vénale (à partir d'une valeur locative commerciale capitalisée) est prise en compte sur base de comparatifs des prix dans une région donnée. Enfin, une estimation distincte est aussi effectuée qui vise les immeubles non-agricoles, hors zone. Dans tous ces cas, les caractéristiques de l'immeuble sont évaluées et, dès lors que les estimations découlent de plusieurs systèmes différents, la CFR a établi et utilise des statistiques séparées pour comparer des objets dont l'évaluation a été faite de manière identique. C'est dans cette mesure, parce qu'une estimation fiscale de même type représente une valorisation selon une même méthode des caractéristiques concrètes des immeubles, qu'elle est prise en compte : à ce titre, elle permet une comparaison de deux objets, puisque ceux-ci ont été estimés concrètement, dans un même processus. » d) Selon l'art. 12 al. 2 de la loi vaudoise du 13 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDFR ; RSV 211.42) , la commission ordonne d'office les mesures d'instruction qu'elle juge utiles, notamment en faisant procéder aux expertises nécessaires (cf. FO.2003.0012 du 14 avril 2004). Les frais d'expertise peuvent alors être ajoutés aux émoluments et mis à la charge des requérants (art. 16 LVLDFR).

E. 3

En l'espèce, il y a lieu d'apprécier la licéité de la décision de la commission refusant au recourant l'autorisation d'acquérir la parcelle n° ***** pour le prix de CHF 560'000.-. a) En premier lieu, le recourant reproche à l'autorité intimée de n'avoir procédé à aucune comparaison avec le voisinage. Cet argument n'est pas fondé dès lors que l'autorité intimée a exposé, dans sa circulaire du 28 mai 2010 adressée notamment à l'Association des notaires vaudois, qui l'a ensuite fait suivre à ses membres - circulaire à laquelle renvoie d'ailleurs la décision attaquée - qu'elle avait analysé tous les dossiers d'autorisations de vente de biens-fonds bâtis délivrés ces années passées, en comparant les prix pratiqués avec les estimations fiscales de ces biens au jour de la délivrance de l'autorisation. La circulaire en cause constitue une ordonnance administrative. Elle donne le point de vue des autorités sur l'application des normes légales et non pas une interprétation contraignante de celles-ci. Le juge doit s'écarter d'une telle ordonnance lorsqu'elle établit des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (ATF 133 II 305 consid. 8.1 p. 315; 133 V 394 consid. 3.3 p. 397/398, 450 consid. 2.2.4 p. 455/456, et les arrêts cités). Il ne le fait en revanche pas lorsque l'ordonnance administrative concrétise la loi de manière adéquate; en ce sens, il est tenu compte des efforts de l'administration, tendant à assurer une application égale de la loi (ATF 133 V 257 consid. 3.2 p. 258/259, 353 consid. 5.4 p. 352, 394 consid. 3.3 p. 397/398, et les arrêts cités). En l'espèce, les explications détaillées de l'autorité concernée relatives à l'élaboration de ladite directive et à sa mise en œuvre emportent pleinement la conviction du tribunal sur la pertinence de cette circulaire. Il convient dès lors de confirmer son application par l'autorité intimée. Le recourant n'a pas relevé d'éléments particuliers à la présente affaire qui auraient justifié de s'écarter de la pratique usuelle et qui aurait nécessité d'ordonner une expertise. En particulier l'expertise qu'il a produite ne contient aucun élément de comparaison, ce qui est pourtant déterminant au sens de la LDFR. Le tribunal ne voit pas non plus de raisons de procéder à une expertise

en présence d'une pratique déjà conçue précisément pour tenir compte des particularités des divers biens-fonds évalués. b) En second lieu, le recourant reproche à l'autorité intimée de traiter les dossiers de manière incohérente dès lors qu'elle avait autorisé le 15 mai 2009 la vente de la parcelle n° 1***** de la même commune, sans appliquer la pratique instituée par la circulaire susmentionnée. A cet argument, l'autorité intimée a répondu, à juste titre, que la parcelle n° 1***** consistait en un terrain nu et faisait pour cette raison l'objet d'une statistique distincte. Il faut également relever qu'au moment de l'autorisation de mai 2009, la circulaire du 28 mai 2010 n'était bien évidemment pas encore appliquée. Le recourant estime aussi qu'il est totalement contraire aux objectifs de la LDFR de refuser à un exploitant agricole de se porter acquéreur d'un immeuble agricole. S'il est vrai que la LDFR cherche à privilégier l'acquisition des immeubles agricoles par des exploitants agricoles, cela n'implique toutefois pas que ces acquisitions doivent intervenir à n'importe quelles conditions, et en particulier pas à un prix surfait, qui s'avérerait d'ailleurs en l'occurrence aussi surfait pour un acquéreur non-exploitant.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort de la cause, le recourant en supportera les frais (art. 49, 91 et 99 LPA-VD). En outre, l'allocation de dépens ne saurait entrer en ligne de compte (art. 55 al. 1, a contrario, 56 al. 3, 91 et 99 LPA-VD).

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