

VD_OMNI FO.2011.0013 vom 9. Februar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-02-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2011.0013

FR: VD_OMNI FO.2011.0013 du 9 février 2011

IT: VD_OMNI FO.2011.0013 del 9 febbraio 2011

Regeste

Eric SINNER/Commission foncière rurale Section I, DUMAUTHIOZ, Service du développement territorial | Application de la LDFR à des terrains compris dans une zone à bâtir. Coordination des procédures LDFR-LAT. Nécessité d'une décision du SDT constatant qu'un terrain agricole est inclus dans la zone à bâtir. Une "zone de centres équestres" comme zone spéciale au sens de l'art. 50a LATC, constitue, en l'occurrence, une zone à bâtir. La parcelle litigieuse, englobée dans la zone spéciale, ne fait plus partie de l'entreprise agricole; elle est soustraite à la LDFR.

Erwägungen

E. 1

Le recourant reproche à la Commission foncière de ne pas lui avoir communiqué la prise de position du Service de l'agriculture dans la procédure de première instance. Il y voit une violation de son droit d'être entendu. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 Cst./VD et 33 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 136 I 265 consid. 3.2 p. 272, et les arrêts cités). L'autorité est tenue de verser au dossier de la procédure toutes les pièces déterminantes pour celle-ci (ATF 132 V 387 consid. 3.1 p. 388/389; 124 V 372 consid. 3b p. 375/376, et les arrêts cités). Les parties ont le droit de recevoir les prises de position des autres parties, indépendamment du point de savoir si ces pièces sont déterminantes ou non, de manière à ce qu'elles puissent décider elles-mêmes d'y répliquer – ou non (ATF 137 I 195 consid. 2.3.1, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, quel que soit son sort au fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2 p. 197; 136 V 117 consid. 4.2.2.2 p. 126/127; 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285, et les arrêts cités). On peut toutefois renoncer à renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure, même si la violation du droit d'être entendu est importante, lorsque cette mesure est dénuée de sens et conduirait à un rallongement de la procédure incompatible avec le droit des parties à recevoir une décision au fond dans un délai raisonnable (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204/205; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les références citées). b) Le 7 février 2011, la Commission foncière a transmis la requête du recourant au Service de l'agriculture, en invitant celui-ci à se déterminer sur le point de savoir si la parcelle n°96 devait être soustraite des surfaces d'assolement. La Commission foncière a transmis une copie de ce courrier au recourant. Le 15 février 2011, le Service de l'agriculture a répondu à la Commission foncière que la réponse à la question posée incombait au SDT, chargé de la

gestion des surfaces d'assolement. Ce courrier n'a pas été transmis au recourant, dont le droit d'être entendu a été violé sous cet aspect. Cela étant, admettre le recours et renvoyer la cause à la Commission foncière pour nouvelle décision, parce que le recourant n'a pas reçu une pièce dans laquelle une partie renonce à se déterminer et se rapporte à la prise de position d'une autre partie, connue du recourant, constituerait une mesure vide de sens et retarderait inutilement la procédure. Le Tribunal y renoncera, sur le vu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée.

E. 2

Le recourant a demandé à ce que soit aménagée une audience avec inspection locale, afin de vérifier le caractère non agricole de la parcelle n°96. a) Le droit d'être entendu inclut celui de proposer des moyens de preuves, y compris l'audition des parties et une inspection locale, que l'autorité peut ordonner (art. 34 al. 2 let. d LPA-VD, mis en relation avec l'art. 29 al. 1 let. a et b de la même loi). Cela ne signifie pas pour autant que les parties disposeraient du droit inconditionnel d'être entendues oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; art. 33 al. 2 LPA-VD). L'autorité reste libre de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée de la valeur probante des mesures proposées, elle a acquis la certitude que celles-ci ne modifieraient pas son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, savoir si la parcelle n°96 a un usage agricole ou non dépend d'une appréciation essentiellement juridique, ayant trait à la portée à donner, au regard de la LDFR, à l'adoption du PPA et à u classement de la parcelle n°96 dans la « zone de centres équestres » régie par ce PPA, comme zone spéciale au sens de l'art. 50a LATC (cf. consid.

E. 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 consid. 1c p. 180). 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. Dans le canton de Vaud, l'autorité compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir est le Département de l'économie (art. 81 al. 1 et 120 al. 1 let. a LATC), lequel a délégué cette tâche au SDT (cf. arrêts AF.2010.0002, précité; FO.2008.0025 du 26 février 2010). Pour désassujettir un terrain à la LDFR, il faut d'abord que l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire ou bien accorde une autorisation dérogatoire au sens des art. 24ss LAT, ou bien rende une décision constatant le classement du bien-fonds en question dans une zone à bâtir, puis que l'autorité compétente pour l'application de la LDFR octroie une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 60 LDFR (ATF 5A.2/2007 du 15 juin 2007, reproduit in: RNRF 2009 p. 270ss, consid. 3.2). Au regard du texte clair de l'art. 4a al. 2 ODFR, la décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire doit précéder celle rendue en application de la LDFR (ATF 5A.22/2003 du 11 mars 2004, reproduit in: RNRF 2006 p. 286ss, consid. 5.2). Dans sa prise de position du 12 janvier

2011, adressée uniquement à la Commission foncière, le SDT s'est référé au PPA pour considérer que la parcelle n°96 ne se trouve plus hors de la zone à bâtir. Il faut admettre qu'il s'agit là de la décision constatatoire au sens de l'art. 4a al. 2 ODFR, quand bien même elle n'a pas revêtu la forme qu'exige l'art. 42 LPA-VD et n'a pas été notifiée, notamment au recourant, conformément à l'art. 44 LPA-VD. La question de la portée de ces irrégularités peut rester indéterminée, car le recourant n'en a souffert nul dommage. En effet, la prise de position du 12 janvier 2011 ne fait que rappeler l'adoption du PPA, lequel consacre une solution que le recourant avait appelé de ses vœux, et qui le satisfait. Il n'en demeure pas moins qu'en d'autres circonstances, le SDT veillera à ce que la détermination adressée à la Commission foncière prenne la forme d'une décision constatatoire répondant aux exigences formelles que pose la LPA-VD. d) Selon le PPA, la «zone de centres équestres» qui englobe la parcelle n°96 est une zone spéciale au sens de l'art. 50a LATC (cf. art. 2 RPPA). Il se pose la question de savoir s'il s'agit là d'une zone à bâtir. aa) A teneur de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1); ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Cette disposition pose le principe fondamental de la séparation entre secteur bâti et non-bâti. Les zones à bâtir sont définies par l'art. 15 LAT, les zones agricoles par l'art. 16 LAT, les zones à protéger par l'art. 17 LAT. Outre cela, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT), qui sont elles aussi soumises à la règle cardinale de la séparation entre le territoire bâti et non bâti (cf. arrêt AC.2009.0215 du 20 mars 2010, consid. 3a). Ainsi, les zones au sens de l'art. 18 al. 1 LAT peuvent être intégrées aux zones à bâtir selon l'art. 15 LAT lorsqu'elles s'insèrent dans le milieu construit. Les autres zones de l'art. 18 LAT, destinées à répondre à des besoins spécifiques hors de la zone à bâtir, sont inconstructibles (cf. arrêts AC.2009.0215, précité, consid. 3a; AC.2005.0239 du 29 juin 2006, consid. 3c). bb) Le fait qu'une zone spéciale au sens de l'art. 50a LATC soit créée ne signifie pas pour autant que les terrains qu'elle englobe font partie de la zone à bâtir. Tout dépend de la définition de cette zone, telle que prévue par le plan d'affectation. Il est ainsi possible qu'une zone dite rurale, correspondant à une partie bâtie du territoire agricole, ou qu'un périmètre de la zone viticole pour des constructions en relation directe avec la viticulture, quoique voués à recevoir des constructions, restent gouvernés par les règles applicables à la zone agricole (arrêt AC.2009.0215, précité, consid. 6, et les références citées). De même, n'ont pas été considérées comme à bâtir, au sens de l'art. 15 LAT, une zone destinée à l'agriculture (arrêt AC.2004.0243 du 28 avril 2006, consid. 2b/cc) et une zone de pistes de ski (arrêt AC.2009.0239, précité, consid. 3d). cc) Le PPA vise à créer une «zone de centres équestres», destinée à l'élevage et à la formation de chevaux, à l'entraînement et à l'enseignement, ainsi qu'à la pension des chevaux; en cas de changement d'activité, les terrains seraient réaffectés en zone agricole (art. 2 RPPA). Le périmètre comprend six aires: d'implantation des bâtiments; d'extension des bâtiments existants; d'évolution des parcs à chevaux; de stationnement; une aire forestière et une aire de verdure (art. 2 RPPA). Les bâtiments existants pourront être conservés et maintenus dans leurs gabarits, et reconstruits en cas de sinistre (art. 5 RPPA). L'aire d'évolution des parcs à chevaux est réservée aux installations nécessaires à l'entraînement et au parcage des chevaux; elle est inconstructible et seuls des aménagements hors sol y sont autorisés (art. 6 RPPA). L'aire d'implantation des bâtiments est destinée aux nouvelles constructions pour chevaux (manèges, écuries, stalles, couverts, locaux de stockage, annexes); l'emprise maximale de ces constructions est fixée à 5'000 m² pour la parcelle n°94 et 910 m² pour la parcelle n°96 (art. 8 RPPA). Dans l'aire d'extension, les bâtiments existants seront conservés ou remplacés à l'intérieur du

périmètre prévu; ils serviront notamment pour le logement du personnel et les locaux administratifs, à concurrence d'une surface brute de plancher de 600 m² (art. 9 RPPA). L'aire de stationnement comprend 40 places pour des véhicules sur la parcelle n°94 et 12 places sur la parcelle n°96 (art. 11 RPPA). Un degré de sensibilité (DS) III, au sens des art. 43 et 44 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), est attribué aux terrains compris dans le périmètre du PPA (art. 18 RPPA). La parcelle n°96, vouée à l'équitation de loisir, est affectée principalement à l'aire d'évolution des parcs à chevaux. Il est prévu d'y créer un nouveau bâtiment, outre le bâtiment n°296 existant. Dans le cadre de l'adoption du PPA, le SDT a procédé à l'examen préalable du projet, selon l'art. 56 LATC. Il a examiné, le 4 juillet 2008, le rapport au sens de l'art. 47 OAT, avec les préavis des services consultés. Le SDT a retenu que la création du centre équestre projeté n'était pas compatible avec l'affectation agricole de la parcelle n°96, telle que définie par le plan partiel «Pépinière arboricole de La Combe». La création d'une nouvelle zone était dès lors nécessaire (rapport du 4 juillet 2008, p. 2). Le projet était conforme à la planification cantonale. Il ressort de ce rapport que le SDT a donné son aval à ce qu'il a considéré comme la création d'une zone à bâtir englobant la parcelle n°96. dd) Les constructions et installations destinées à la pratique de l'équitation n'ont en principe pas leur place dans la zone agricole, mais doivent s'implanter dans les zones à bâtir ou dans les zones spécialement prévues à cet effet (ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162; 111 Ib 213 consid. 3 p. 216ss; arrêts AC.2009.0293 du 11 juin 2010; AC.2008.0147 du 10 juin 2009, consid. 2; AC.2007.0257 du 8 mai 2009, consid. 2 et 3; AC.2007.0209 du 15 avril 2009, consid. 2b, et les arrêts cités). Les seules installations extérieures utilisées pour les chevaux admises en zone agricole sont les aires de sortie et les places de débouillage, et cela uniquement dans les exploitations agricoles pratiquant l'élevage de chevaux (ATF 1C_250/2009 du 13 juillet 2010; 1C_86/2009 du 10 décembre 2009, consid. 2.1, et les références citées). En l'occurrence, le centre équestre dont le PPA permet la réalisation ne constitue pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 al. 1 LDFR (cf. consid. 4 ci-dessous). La partie de la parcelle n°96 affectée à l'aire d'évolution des parcs à chevaux, même inconstructible selon l'art. 6 RPPA, ne peut pas davantage être considérée comme étant de nature agricole, ni, à plus forte raison, maintenue dans la zone agricole. ee) En conclusion, la «zone de centres équestres» créée par le PPA est une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Il reste à examiner si la parcelle n°96 fait partie d'une entreprise agricole.

E. 4

La Commission foncière a fondé la décision attaquée sur l'art. 2 al. 2 let. a LDFR, à teneur duquel cette loi s'applique aux immeubles et parties d'immeubles comprenant des bâtiments et installations agricoles, y compris une aire environnante appropriée, qui sont situés dans une zone à bâtir et font partie d'une entreprise agricole. a) Le but de l'art. 2 al. 2 let. a LDFR est de maintenir l'unité d'assujettissement à cette loi des entreprises agricoles, lorsque certains immeubles agricoles sont situés dans une zone à bâtir. Tel est notamment le cas lorsque la ferme comprenant les bâtiments d'habitation se trouve dans le village, les terrains exploités à l'extérieur de celui-ci. Pour que l'art. 2 al. 2 let. a LDFR s'applique, il faut que le terrain concerné soit bâti, sous réserve de l'aire environnante, et que les bâtiments sis dans la zone à bâtir soient utilisés à des fins agricoles (arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 23 juin 1999, reproduit in: RNRF 2011 p. 82ss; Yves Donzallaz, Traité de droit agraire suisse, tome 2, Berne, 2006, n°3134 et 3138. Selon Christoph Bandli, n°22 ad art. 2 LDFR, in: Commentaire de la LDFR, Brugg, 1998, seul le centre de l'exploitation pourrait entrer dans les prévisions de l'art. 2 al. 2 let. a LDFR, mais

cette conception paraît trop étroite. Elle n'est au demeurant pas déterminante en l'occurrence). b) Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles, qui sert de base à la production agricole, et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard (art. 7 al. 1 LDFR; sur cette notion, cf., en dernier lieu ATF 135 II 313 consid. 4 p. 318ss). Sous l'empire du plan partiel d'affectation «Pépinière arboricole de La Combe», la parcelle n°96, de nature agricole, faisait partie de l'entreprise agricole du recourant. Depuis l'adoption du PPA, la parcelle n°96 et le bâtiment ECA n°298 n'ont plus de destination agricole, puisque l'activité à laquelle ils sont affectés – l'équitation – ne peut être considérée comme agricole, et que le terrain et le bâtiment en question ne font plus partie de l'entreprise agricole du recourant. De surcroît, un centre équestre n'est pas une entreprise agricole au sens de l'art. 7 al. 1 LDFR (ATF 1C_86/2009, précité, consid. 2.3). c) La parcelle n°96 n'est ainsi pas soumise à la LDFR, par l'application de l'art. 2 al. 2 let. a de cette loi. Il suit de là que les conditions sont remplies pour que la parcelle n°96 soit soustraite au champ d'application de la LDFR, selon l'art. 60 al. 1 let. a de cette loi.

E. 5

Le recours doit ainsi être admis, et la décision attaquée réformée en ce sens qu'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 60 al. 1 let. a LDFR est octroyée au recourant. Il est statué sans frais. Le recourant a droit à des dépens (art. 55 LPA-VD).

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