

VD_OMNI FO.2019.0001 vom 4. Juni 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-06-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2019.0001

FR: VD_OMNI FO.2019.0001 du 4 juin 2019

IT: VD_OMNI FO.2019.0001 del 4 giugno 2019

Regeste

A. _____/Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), Commission foncière rurale Section I | Recours dirigé contre une décision de la CFR refusant de désassujettir de la LDFR l'entier d'une parcelle de près de 90'000 m², incluant des bâtiments ne servant plus à l'agriculture ainsi qu'une zone dite des "prairies tampon". Sont soumis à LDFR les immeubles sis hors zone à bâtir, "appropriés à un usage agricole ou horticole" et dont l'usage agricole est licite. Notion d'aptitude à un usage agricole ou horticole (c. 3). Le seul fait qu'un immeuble soit colloqué en zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT ne suffit pas à l'exclure du champ d'application de la LDFR. Il faut bien plutôt examiner si le but de protection demeure compatible avec une utilisation agricole. En l'occurrence, sont autorisées dans la zone des prairies tampon les prairies extensives, ainsi que la fauche et la pâture. Ces activités relevant de l'agriculture, l'usage agricole est licite dans ladite zone. De plus, la zone des prairies tampon est utilisée pour le pacage des chevaux, ce qui démontre par les faits qu'elle est appropriée à un usage agricole, peu important que la pâture soit soumise à restriction, qu'elle soit très faiblement rentable ou qu'elle soit destinée à des chevaux de loisirs (c. 4). Recours rejeté. Recours au TF rejeté (2C_636/2019 du 22 janvier 2020).

Erwägungen

E. 1

Le recours a été déposé dans le délai utile et selon les formes requises par un recourant bénéficiant de la qualité pour recourir. Il est en outre dirigé contre une décision susceptible de recours et formé devant l'autorité compétente pour en connaître (cf. notamment art. 75, 92, 95 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

E. 2

des surfaces non bâties de la parcelle 377 est appropriée à un usage agricole ou horticole (licite) au sens des art. 2 al. 1 et 6 LDFR. L'autorité intimée considère que cette dernière condition est réalisée, ce qui l'a conduite à refuser le désassujettissement de l'entier de la parcelle 377 requis par le recourant. En définitive, le litige porte ainsi sur cette question, qu'il convient d'approfondir.

E. 3

a) L'art. 6 al. 1 LDFR se rattache à l'art. 16 al. 1 let. a LAT, aux termes duquel les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture; la notion de terrain qui se prête à l'exploitation agricole ou horticole ou qui est approprié à un usage agricole ou horticole doit être comprise de la même manière dans

l'application de l'une et l'autre loi (cf. ATF 132 III 515 consid. 3.2; 125 III 175 consid. 2b). Conformément à la jurisprudence et la doctrine, est approprié, respectivement apte à un usage agricole ou horticole (art. 6 al. 1 LDFR), l'immeuble qui, par sa situation et sa composition, indépendamment de l'usage qui en est fait, peut être exploité sous la forme agricole ou horticole (ATF 139 III 327 consid 2.1 p. 329; Eduard Hofer, *Le droit foncier rural*, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, n. 7 ss ad art. 6 LDFR). Concrètement, toutes les surfaces qui ne sont pas boisées et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour la végétation se prêtent à un usage agricole (ATF 139 III 327 consid 2.1 p. 329 et les références citées; Yves Donzallaz, *Pratique et jurisprudence de droit foncier rural [1994-1998]*, 1999, n. 56 p. 49). La caractéristique de l'aptitude est donc d'abord d'ordre objectif (ATF 139 III 327 consid. 2.1 p. 329). b) Toutefois, ce concept objectif doit être tempéré par des considérations d'ordre subjectif. L'usage qui a été fait de l'immeuble, depuis de longues années, doit jouer un rôle dans l'appréciation des autorités (ATF 139 III 327 consid. 2.2 p. 330 s. et les références citées). Cette prise en compte de l'affectation subjective de l'immeuble peut ainsi aboutir à soustraire au régime de la LDFR, entre autres éléments, un parc attenant à une villa et qui, situé en zone agricole, se prêterait aussi, sur la base de critères purement objectifs, à un usage agricole ou horticole (ATF 139 III 327 consid. 2.2 p. 331; TF 5A.14/2006 du 16 janvier 2007 et les références citées; Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé*, tome 2, 2006, n. 2035 p. 177 et les références citées). Dans la mesure où le but de la loi n'est nullement de faire de tels bien-fonds des immeubles agricoles, il est jugé raisonnable de les soustraire à ce régime (ATF 139 III 327 consid. 2.2 p. 331). La composante subjective, qui doit dès lors être prise en compte, ne doit toutefois pas conduire à contourner la LDFR et ne peut ainsi revêtir qu'une portée subsidiaire (ATF 139 III 327 consid. 3 p. 331 s.; TF 5A.14/2006 du 16 janvier 2007 consid. 2.2.3). Les critères objectifs priment en principe sur le critère subjectif de l'utilisation effective (TF 5A.2/2007 du 15 juin 2007 consid. 3.4). Selon la jurisprudence, trois conditions cumulatives doivent être remplies pour que la composante subjective soit déterminante (ATF 139 III 327 consid. 3 p. 332): Dans un premier temps, l'usage non agricole doit durer depuis de longues années (ATF 139 III 327 consid. 3.1 p. 332; TF 5A.4/2000 du 1^{er} septembre 2000 consid. 2b; arrêt de la Cour de justice de Genève ATA/388/2011 du 21 juin 2011; ATA/433/2008 du 27 août 2008; ATA/145/2005 du 15 mars 2005; ATA/564/2003 du 23 juillet 2003 et les références citées; Message du 19 octobre 1988 du Conseil fédéral à l'appui des projets de LDFR et de loi fédérale sur la révision partielle du CC et du CO, FF 1988 III 889 ss, spéc. n. 221.3 p. 917). Ce critère doit être appliqué de façon stricte afin d'éviter tout comportement abusif. En effet, un usage non agricole ayant persisté suffisamment longtemps permet d'éviter toute tentative de contournement de la loi par une politique du fait accompli. Il n'y a, toutefois, pas lieu de fixer cette durée de manière abstraite, dans la mesure où les circonstances nécessitent de laisser une certaine marge d'appréciation aux autorités; elle ne saurait cependant être inférieure à quelques dizaines d'années (ATF 139 III 327 consid. 3.1 p. 332; TF 5A.4/2000 du 1^{er} septembre 2000). Il faut, ensuite, que l'usage agricole ne soit pas non plus envisageable pour l'avenir. L'approche doit, cependant, être concrète et une telle possibilité doit reposer sur des éléments objectifs autres que la seule nature agricole du sol. A défaut, les parcs en question relèveraient toujours du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural. Le long usage non agricole passé permet d'ailleurs souvent de présumer, à défaut d'éléments nouveaux, qu'il en sera de même pour l'avenir. Ainsi suffit-il qu'un tel usage non agricole futur soit seulement vraisemblable (ATF 139 III 327 consid. 3.2 p. 332;

TF 5A.4/2000 précité consid. 2b). Finalement, les installations qui ont été érigées sur le terrain doivent l'avoir été de manière légale, que ce soit par le biais d'une autorisation au sens des art. 22 et 24 ss LAT ou encore qu'elles aient été implantées avant l'entrée en force de cette loi, respectivement lorsque l'immeuble se trouvait dans une zone alors constructible (art. 24c LAT) (ATF 139 III 327 consid. 3.3 p. 332). c) En l'espèce, la parcelle 377 compte une surface de 89'353 m² et supporte des bâtiments sur une emprise totale de 264 m². Le solde du bien-fonds est inscrit au Registre foncier en nature de champ, pré, pâturage par 43'302 m², d'eau stagnante par 28'138 m² et de forêt par 17'649 m². D'après le PAC 291, le bien-fonds 377 est partagé en différents périmètres, affectés respectivement à la zone des constructions isolées, à la zone des biotopes protégés (secteur naturel des étangs et secteur des bas-marais), à la zone des prairies tampon et à l'aire forestière (secteur de la forêt tampon). Comme exposé ci-dessus, il s'agit de déterminer si une part - supérieure à 2'500 m² - de l'emprise de la parcelle 377 est appropriée à un usage (licite) agricole ou horticole. A cet égard, il convient d'examiner si la zone des prairies tampon - qui entre en première ligne en considération - satisfait à cette condition.

E. 4

a) Selon le recourant, la zone des prairies tampon de la parcelle 377 ne serait pas colloquée en zone agricole. De plus, la zone des prairies tampon ne serait objectivement pas apte à être utilisée en mode agricole. A cet égard, le recourant souligne qu'elle n'a pas été incluse dans les surfaces d'assolement. Du reste, aucune activité agricole n'y serait menée, les prairies n'étant exploitées que pour la pâture de ses chevaux et la fauche. Or, il détiendrait ses équidés exclusivement dans un but sportif et de loisirs, ce qui ne constituerait pas une activité agricole, de sorte que leur pâture ne relèverait pas davantage d'une telle activité. En outre, de l'avis du recourant, l'usage non agricole perdurerait depuis près de 70 ans. En effet, dès les années 1950 et jusque dans les années 1970, la parcelle 377 aurait été exploitée pour l'extraction de graviers et de sable. Au début des années 1980, elle aurait été remise à niveau avec les matériaux d'extraction, réensemencée et aménagée principalement sous la forme d'un étang. Depuis lors, le site aurait été exclusivement voué aux activités équestres à des fins de sport et de loisirs, y compris par les précédents propriétaires. Pour le surplus, le recourant soutient que l'usage agricole ne serait pas envisageable pour l'avenir, la parcelle 377 n'ayant aucun potentiel agricole. D'une part en effet, l'art. 5 RPAC 291 restreindrait très fortement l'exploitation agricole de la zone des prairies tampon. D'autre part, la valeur agricole de ces terres serait très faible, ainsi que le relèverait l'analyse agronomique de 2014; ladite surface, reposant sur des déchets de graviers, constituerait en effet un pâturage marécageux d'un faible rendement fourrager subissant un important ombrage. Du reste, il n'aurait jamais pu produire de fourrage sur place et s'approvisionnait auprès d'un agriculteur de la commune. Finalement, ainsi qu'en attesteraient les rapports agronomiques de 2008 et 2014, une exploitation agricole - en prairies extensives voire en près à litière fauchées en automne - de la zone des prairies tampon ne serait pas de nature à favoriser la biodiversité du biotope des Grangettes. Seul le piétinement des terres dans les parcs à chevaux, et par conséquent une activité équestre non agricole, mettrait en valeur des espèces pionnières rares dont la survie serait menacée par une exploitation agricole. Une exploitation agricole des prairies tampon serait ainsi contraire aux objectifs du PAC 291 de protéger "les marais et le site marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national" (art. 1 RPAC) et, partant, serait illicite. Enfin, selon le recourant, le SDT ayant confirmé la licéité de toutes les installations existantes, la dernière condition posée par la jurisprudence serait également réalisée. En définitive pour le recourant, la parcelle 377 ne remplirait ni les

conditions objectives ni les conditions subjectives de l'art.

E. 6

al. 1 LDFR de sorte qu'elle ne pourrait être qualifiée d'immeuble agricole et devrait par conséquent être soustraite du champ d'application de la LDFR. b) aa) Selon son art. 2 al. 1 let. a, la LDFR s'applique aux immeubles situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Le seul fait qu'un immeuble soit colloqué en zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT - qui reste hors zone à bâtir - ne suffit donc pas à l'exclure du champ d'application de la LDFR. Il faut bien plutôt examiner si le but de protection demeure compatible avec une utilisation agricole, auquel cas la LDFR reste alors applicable (cf. Christoph Bandli, *Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, 1998, n. 6 et 9 ad art. 2 LDFR*). Dans de telles circonstances, la zone de protection se superpose en quelque sorte à la zone agricole. D'après l'art. 5 RPAC 291, la zone des prairies tampon - dont il n'est pas contesté qu'elle se situe hors zone à bâtir - est destinée à la conservation ou création de prairies extensives de haute valeur écologique et d'éléments structurants tels que saules têtards, haies, bosquets isolés et arbres fruitiers (al. 1), la fauche, la pâture et l'entretien entre le 1^{er} juillet et le 15 mai, sans utilisation de fertilisants et de pesticides, sont autorisés (al. 2); lorsque les objectifs de protection le permettent, la période d'exploitation peut être étendue et l'emploi de fumure organique et de pesticides autorisé par l'autorité compétente (al. 3). En d'autres termes, l'art. 5 RPAC 291 autorise expressément la fauche et la pâture dans la zone des prairies tampon. Il convient d'examiner si les prairies extensives, ainsi que la fauche et la pâture autorisées par l'art. 5 RPAC 291 relèvent de l'agriculture. Si l'immeuble agricole est défini à l'art. 6 LDFR et à l'art. 16 al. 1 let. a LAT comme celui qui est approprié ou qui se prête à l'usage ou à l'exploitation agricole, la notion d'agriculture n'est elle-même pas définie; il faut donc se référer à ce sujet aux principes généraux de la législation sur l'agriculture (Message du 22 mai 1996 du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III 485 ss, spéc. ch. 202.1 p. 496; Hofer, op. cit., n. 5 ss ad art. 6-10 LDFR). Selon l'art. 3 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg; RS 910.1), l'agriculture comprend non seulement la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (let. a), mais encore l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (let. c). Ainsi, comme déjà exposé ci-dessus (consid. 3a), pratiquement toutes les surfaces de terrain qui ne sont pas en nature de forêt et qui disposent d'une couche de terre suffisante pour la végétation sont appropriées à un usage agricole. En font notamment partie les champs, les prés, les pâturages - y compris les pâturages d'alpage destinés à l'estivage du bétail - les vergers ainsi que les vignes (Hofer, op. cit., n. 7 ad art. 6 LDFR). La prairie se prête, par nature, à l'agriculture (TF 5A.4/2000 du 1^{er} septembre 2000 consid. 2c). Autrement dit, même lorsqu'elle ne présente d'intérêt que pour le fauchage et le pacage, une parcelle est appropriée à l'agriculture (FO.2000.0013 du 23 mai 2002). Peu importe encore que les terrains ne soient pas colloqués dans les surfaces d'assolement (SDA) au sens de l'art. 26 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1): les SDA, dont le maintien vise à assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, doivent répondre à des exigences particulières, tenant aux qualités physiques et biologiques des sols, à leurs caractéristiques, à leur aptitude agronomique, à leur charge en polluants, ainsi qu'à la forme de la parcelle (Directive de l'Office fédéral du développement territorial, Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA - Aide à la mise en œuvre 2006). La non inclusion de terrains dans les SDA ne signifie pas, en soi, que ceux-ci soient impropres à l'agriculture, mais

uniquement qu'ils ne répondent pas aux exigences spécifiques requises. Par conséquent, la fauche et la pâture autorisées par l'art. 5 RPAC 291 dans la zone des prairies tampon de la parcelle 377, sise hors zone à bâtir, constituent des activités agricoles au sens de la LDFR. Il en découle que l'usage agricole de cette parcelle est licite. bb) De plus, les terrains situés dans la zone des prairies tampon de la parcelle 377 sont objectivement propres à une activité agricole. En effet, selon le rapport d'analyse agronomique du 30 juillet 2014, ladite zone, assimilée à la zone agricole, était alors de fait utilisée pour la pâture des chevaux. Or, il ressort du dossier que cette activité de pâturage se poursuit actuellement. Par conséquent, une activité agricole est de nos jours réellement exercée sur la zone des prairies tampon, ce qui démontre par les faits que celle-ci est appropriée à un usage agricole au sens de la LDFR. Peu importe à cet égard que la pâture soit soumise aux restrictions imposées par l'art. 5 RPAC 291, ou qu'elle soit très faiblement rentable: pour être agricole, un immeuble n'a pas à procurer un rendement particulier à son propriétaire (cf. Donzallaz, *Traité de droit agraire*, op. cit., n. 1961 p. 147). Par ailleurs, on rappelle que dans l'arrêt 5A.4/2000 du 1^{er} septembre 2000, le Tribunal fédéral a retenu expressément que la production de fourrage - qu'elle soit destinée à des chevaux de loisirs ou à du bétail - constitue à l'évidence une activité agricole (consid. 2c). Il n'est ainsi pas décisif en l'espèce que les animaux paissant sur la parcelle 377 soient des chevaux de loisirs: si la détention de tels chevaux ne relève pas de l'exploitation agricole autorisant, par exemple, des constructions et installations en zone agricole au sens des art. 16 et 22 al. 2 LAT, la production d'herbage à leur destination, respectivement la pâture, demeure un usage agricole. Pour le surplus, le rapport d'analyse agronomique du 30 juillet 2014 ajoutait que la conversion des parcs à chevaux en prairies extensives, voire en prés à litière fauchées en automne serait tout aussi conforme au PAC 291, même si elles induiraient une certaine banalisation et n'apporteraient pas forcément une plus-value du point de vue biologique. En d'autres termes, le rapport considère qu'un potentiel d'usage agricole, autre que le simple pacage, demeure envisageable pour l'avenir. c) En conclusion, la zone des prairies tampon, dont l'emprise est largement supérieure à 2'500 m², peut être licitement utilisée en mode agricole et se prête objectivement à un tel usage. Celui-ci est du reste concrètement et réellement exercé à ce jour. d) La parcelle 377 constitue par conséquent un immeuble agricole isolé, sis hors zone à bâtir (art. 2 al. 1 let. a et 6 al. 1 LDFR), dont l'utilisation agricole est licite (art. 2 al. 1 let. b LDFR). De surcroît, ce bien-fonds à usage mixte n'est pas partagé en une partie agricole et une partie non agricole (art. 2 al. 2 let. d LDFR). En l'état, il demeure ainsi dans son entier soumis à la LDFR. En refusant de désassujettir de la LDFR l'entier de la parcelle 377, l'autorité intimée n'a par conséquent pas violé le droit. La décision attaquée s'avère ainsi bien fondée. 5. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée, aux frais du recourant, qui succombe. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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