

VD_OMNI FO.2019.0017 vom 28. Mai 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-05-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2019.0017

FR: VD_OMNI FO.2019.0017 du 28 mai 2020

IT: VD_OMNI FO.2019.0017 del 28 maggio 2020

Regeste

A. _____/Commission foncière rurale Section I, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), Municipalité d'Aigle | Rejet du recours formé contre la décision de la CFR qui constate qu'une parcelle est située en zone à bâtir et donc qu'elle n'est pas assujettie à la LDFR. Le régime d'affectation de la parcelle, classée en zone villas, n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de la LDFR en 1994. Même si la municipalité a prévu de mettre en zone réservée une partie de cette parcelle, ce projet n'avait pas encore été adopté par le conseil communal à la date de la décision attaquée. Le contrôle préjudiciel ou incident d'un plan d'affectation n'est pas prévu par la jurisprudence dans une procédure régie par la LDFR, de sorte qu'il n'a pas à intervenir quand la CFR rend une décision en constatation sur la base de l'art. 84 LDFR. Recours en matière de droit public admis par le TF (2C_543/2020 du 25 mai 2021).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée a été rendue en application de l'art. 84 LDFR qui dispose que "celui qui y a un intérêt légitime peut en particulier faire constater par l'autorité compétente en matière d'autorisation si une entreprise ou un immeuble agricole est soumis à l'interdiction de partage matériel, à l'interdiction de morcellement, à la procédure d'autorisation ou au régime de la charge maximale" (let. a). Une telle décision en constatation peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il s'agit de la voie de recours prévue par l'art. 88 LDFR (cf. CDAP FO.2018.0017 du 16 mai 2019 consid. 1). Le recours respecte les formes prescrites par la loi (art. 79 LPA-VD) et il a été formé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD). Le recourant a, en tant que membre de la communauté des propriétaires de l'immeuble concerné, un intérêt légitime, au sens de l'art. 84 LDFR, à obtenir une décision en constatation, même s'il ne peut pas disposer seul de cet immeuble; une telle décision n'a pas d'effet formateur et ne modifie en rien l'objet du droit de propriété commune. Il faut partant lui reconnaître un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD, à obtenir la modification de la décision en constatation, et en conséquence la qualité pour recourir (cf. ATF 129 III 186, où le Tribunal fédéral a déclaré recevable le recours d'un membre d'une hoirie). Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Saisie d'une demande de décision en constatation selon l'art. 84 LDFR, la CFR a examiné plusieurs critères. La contestation porte cependant exclusivement sur la portée, dans le cas particulier, de la règle de l'art. 2 al. 1 let. a LDFR qui dispose que cette loi " s'applique aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles faisant partie d'une entreprise

agricole qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ". En d'autres termes, il s'agit uniquement de déterminer si la parcelle n° 549 est située à l'intérieur ou en dehors d'une zone à bâtir. Le recourant prétend que c'est à tort que la CFR a constaté le classement dans la zone à bâtir. a) La clause précitée de l'art. 2 LDFR permet de définir, avec d'autres clauses, le champ d'application d'une loi qui a pour buts d'encourager la propriété foncière rurale (maintien des entreprises familiales, amélioration des structures), de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 al. 1 LDFR). Cette législation ne poursuit pas les mêmes buts que la législation sur l'aménagement du territoire, qui vise notamment à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (en particulier les surfaces d'assolement) et à créer un milieu bâti compact, en limitant l'extension des zones à bâtir voire en réduisant les zones à bâtir surdimensionnées (cf. art. 1 al. 2 let. b LAT, art. 3 al. 2 let. a LAT, art. 15 al. 2 LAT). Les dispositions de la LDFR ne servent donc pas à la mise en œuvre des principes de l'aménagement du territoire. b) En l'occurrence, le régime d'affectation de la parcelle litigieuse n'a pas été modifié depuis l'entrée en vigueur de la LDFR le 1^{er} janvier 1994. Cette parcelle a constamment été classée dans la zone de villas. La municipalité a prévu d'appliquer une mesure conservatoire sur une partie de ce terrain, sous la forme d'une zone réservée (cf. art. 46 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]), avant un éventuel déclassement qui pourrait être imposé par le nouveau plan général d'affectation. A la date de la décision attaquée, cette zone réservée n'était cependant pas encore adoptée par le conseil communal et le projet de nouveau PGA n'était pas connu. Partant, en se fondant sur la réglementation communale entrée en vigueur en 1961 et jamais modifiée depuis lors, la CFR devait constater que la parcelle était à l'intérieur, et non pas en dehors, d'une zone à bâtir. c) Dans les procédures relevant de l'aménagement du territoire, singulièrement dans la procédure d'autorisation de construire (art. 22 LAT), la jurisprudence admet, à titre exceptionnel, qu'un plan d'affectation puisse faire l'objet d'un contrôle incident ou préjudiciel à l'occasion d'un acte d'application, si les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références). Cette dernière règle prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative imposant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (ATF 144 II 41 consid. 5.2). Ce contrôle préjudiciel ou incident du plan d'affectation, qui doit rester exceptionnel, n'est pas prévu par la jurisprudence dans une procédure régie par la LDFR. Il ne doit donc pas intervenir lorsque l'autorité compétente selon la LDFR est appelée à rendre une décision en constatation sur la base de l'art. 84 LDFR. Il faut relever que la décision en constatation de la CFR n'a aucune influence sur les possibilités de construire sur la parcelle litigieuse, telles qu'elles découlent du droit de l'aménagement du territoire. En cas de demande de permis de construire, l'autorité compétente selon la LATC pourra, s'il y a lieu et si les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT sont remplies, procéder au contrôle préjudiciel du plan des zones de 1961. En d'autres termes, si comme le recourant l'allègue, il y a un intérêt public suffisant à réduire les dimensions de la zone à bâtir dans le périmètre concerné, les autorités compétentes pourront prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la LATC sans qu'une décision en constatation de la CFR puisse leur être opposée. Le recourant invoque encore les dispositions finales de la

LAT. Lorsque cette loi a été adoptée le 22 juin 1979, le législateur a prescrit aux cantons, selon l'art. 35 al. 1 let. b LAT, de veiller à ce que " les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi " (le 1^{er} janvier 1980). A propos des "mesures introductives cantonales", l'art. 36 al. 3 LAT a prévu que " tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal ". Dans une procédure relevant de l'aménagement du territoire, en particulier dans une procédure d'autorisation de construire, il peut incomber aux autorités compétentes de vérifier si un terrain, classé en zone à bâtir par un plan antérieur à la LAT mais non encore révisé, doit être considéré comme constructible au regard de l'art. 36 al. 3 LAT (cf. TF 1C_361/2011 du 28 juin 2012, cité par le recourant – il s'agissait alors d'une "brèche dans le tissu bâti", de près de 2 ha, ne faisant pas partie de l'agglomération déjà largement bâtie). Cet examen s'apparente au contrôle incident ou préjudiciel décrit plus haut. Il faut certes présumer que les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption du plan (lequel ne bénéficie pas d'une garantie de stabilité) mais, pour retenir le cas échéant le caractère non constructible du terrain, il faut procéder à une appréciation qui requiert une analyse précise des données concrètes et à une pesée des intérêts. C'est une tâche des autorités chargées de l'aménagement du territoire, dans une procédure d'aménagement du territoire. Elle n'incombe pas aux autres autorités, et en particulier pas à l'autorité compétente pour les décisions en constatation de l'art. 84 LDFR (ni du reste à l'autorité qui applique la loi sur le bail à ferme agricole [LBFA; RS 221.213.2], qui doit aussi tenir compte de l'affectation du terrain en zone à bâtir pour définir le champ d'application de cette loi [cf. art. 2a LBFA]). Une autre solution serait discutable du point de vue de la sécurité juridique. d) En l'espèce, la CFR pouvait retenir, sans plus ample examen, que le plan des zones avait été valablement adopté avant 1980 et qu'il définissait, en périphérie des quartiers du centre, une zone de villas. Consultés, la municipalité et le SDT lui ont indiqué que cette mesure de planification était toujours applicable. Dans ces conditions, cette Commission devait exposer, dans sa décision en constatation, que la parcelle n'était pas située en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Il s'ensuit que la décision attaquée ne viole pas l'art. 2 al. 1 let. a LDFR, en relation avec l'art. 84 let. a LDFR.

E. 3

Le recourant demande la tenue d'une "audience publique ainsi que d'une inspection locale". Etant donné que l'appréciation des circonstances locales n'est pas pertinente pour le sort du recours, il n'est pas nécessaire de voir les lieux ni d'entendre les explications des parties. La procédure est écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD) et le recourant a pu suffisamment s'exprimer dans ses deux mémoires. En outre, en demandant une audience publique en relation avec l'inspection locale, il faut comprendre qu'il requiert des mesures d'instruction (cf. art. 27 al. 2 LPA-VD et art. 29 al. 1 let. a et b LPA-VD) et non pas une audience de débats ou de plaidoiries (cf. art. 27 al. 3 LPA-VD). Le recourant ne s'est pas prévalu, expressément ou sans équivoque, de la garantie de l'art. 6 § 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101). Il n'a au demeurant pas prétendu que dans cette procédure de constatation, il serait statué sur le sort d'une contestation sur ses droits de caractère civil au sens de cette disposition conventionnelle. La requête tendant à la production de données démographiques communales est elle aussi sans pertinence.

E. 4

Il résulte des considérants que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Le recourant, qui succombe, doit payer l'émolument judiciaire (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il est en outre condamné à verser des dépens à C. _____ et consorts, qui ont procédé avec l'assistance d'une avocate (art. 55 LPA-VD).

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