

VS_GERICHTE A1 20 18 vom 5. November 2020

VS Kantonsgericht, 2020-11-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 20 18](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_20_18)

FR: VS_GERICHTE A1 20 18 du 5 novembre 2020

IT: VS_GERICHTE A1 20 18 del 5 novembre 2020

Regeste

A1 20 18 ARRÊT DU 5 NOVEMBRE 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, juge suppléant ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause STATION ORNITHOLOGIQUE SUISSE, 6204 Sempach, recourante contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, (refus d'autorisation d'acquérir selon la LDFR) recours de droit administratif contre la décision du 4 décembre 2019

Erwägungen

E. 2

L'affaire a trait à un refus d'autorisation d'acquérir deux parcelles agricoles, en vertu de la LDFR. Le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de ce refus prononcé par le SJAE, dès lors que la recourante n'était pas une exploitante agricole au sens de cette loi et qu'il n'existait pas de justes motifs permettant l'octroi d'une dérogation selon l'article 64 alinéa 1 LDFR. Céans, la recourante conteste ce point de vue, soutenant en particulier que l'acquisition de ces deux parcelles permet de protéger efficacement et d'améliorer l'habitat naturel du hibou petit-duc, ce qui doit, à son avis, être considéré comme un juste motif au sens de la loi. 3.1 La LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et, en particulier, de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive orientée vers une exploitation durable du sol. Elle vise également à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et à lutter contre les prix surfaits (art. 1 al. 1 LDFR).

- 7 - 3.2 L'acquisition d'un immeuble agricole est soumise à autorisation (art. 61 al. 1 LDFR), laquelle est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (art. 61 al. 2 LDFR). En cas d'acquisition d'un immeuble agricole par la voie de la réalisation forcée, l'adjudicataire devra demander l'autorisation d'acquérir ledit immeuble dans les dix jours qui suivent l'adjudication (art. 67 al. 1 LDFR). Selon l'article 63 alinéa 1 lettre a LDFR, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel, c'est-à-dire qu'il ne cultive pas lui-même les terres agricoles (art. 9 al. 1 LDFR). En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante n'est pas une exploitante à titre personnel et que, partant, le motif de refus précité lui est en principe opposable, sous réserve d'une exception au sens de l'article 64 LDFR. 3.3 D'après cette disposition, lorsque l'acquéreur n'est pas personnellement exploitant, l'autorisation lui est accordée s'il prouve qu'il y a un juste motif pour le faire. Cela est notamment le cas lorsque : a) l'acquisition sert à maintenir l'affermage d'une entreprise affermée en totalité depuis longtemps, à améliorer les structures d'une entreprise affermée ou à créer ou à maintenir un centre de recherches ou un établissement scolaire ; b) l'acquéreur dispose d'une

autorisation définitive permettant, conformément à l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture ; c) l'acquisition a lieu en vue d'une exploitation des ressources du sol permise par le droit de l'aménagement du territoire et que la surface ne contient pas une réserve de matières premières supérieure aux besoins que l'on peut raisonnablement reconnaître à l'entreprise ou n'est pas supérieure à celle dont l'entreprise a besoin comme terrain utilisé en emploi pour une surface située sur le territoire d'exploitation, et ce pour quinze années au plus. Le terrain qui n'est pas utilisé de l'une ou l'autre façon dans les quinze ans à compter de son acquisition doit être aliéné conformément aux dispositions de la présente loi. Il en va de même pour le terrain qui a été remis en culture ; d) l'entreprise ou l'immeuble agricole est situé dans une zone à protéger et que l'acquisition se fait conformément au but de la protection ; e) l'acquisition permet de conserver un site, une construction ou une installation d'intérêt historique digne de protection, ou un objet relevant de la protection de la nature ; f) malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait, aucune demande n'a été faite par un exploitant à titre personnel ; g) un créancier qui détient un droit de gage sur l'entreprise ou l'immeuble acquiert celui-ci dans une procédure d'exécution forcée.

- 8 -

Cette liste d'exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel n'est pas exhaustive. Il faut par conséquent distinguer la clause générale des justes motifs, non définie précisément à l'article 64 alinéa 1 LDFR, et l'énumération exemplative que cite cette disposition (Christoph Bandli/Beat Stalder, Commentaire LDFR, Brugg 1998, no 3 ad art. 64, p. 618).

4.1 La recourante soutient principalement que l'exception énoncée à l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR est réalisée. Elle relève que celle-ci est applicable même si les deux parcelles concernées ne font pas formellement l'objet d'un classement en zone protégée. A la suivre, il suffirait donc, pour faire application de cette disposition, que l'acquisition permette de conserver matériellement « un objet relevant de la protection de la nature ». Or, tel serait le cas en l'occurrence, puisque l'acquisition des deux parcelles en cause avait pour objectif de maintenir et d'améliorer un biotope existant digne de protection, à savoir un lieu de reproduction et de nourrissage pour le hibou petit-duc, espèce emblématique figurant sur la liste rouge des espèces menacées.

4.2 A la lecture du texte légal, l'exception que prévoit l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR n'exige pas expressément que le site naturel concerné fasse l'objet d'une mesure de protection formelle, tel qu'un classement dans un inventaire fédéral ou dans une zone de protection de la nature. On peut donc envisager l'application de cet article à des objets naturels, notamment lorsque l'acquéreur est une organisation de protection de la nature et qu'elle a pour objectif de conserver la valeur naturelle de l'objet en question. En revanche, la seule volonté de revitaliser la nature et de favoriser une culture extensive ne suffit pas à permettre l'acquisition par un non-exploitant (cf. Michel Mooser, LDFR : deux cas d'acquisition par un non-exploitant, in : Jusletter 16 janvier 2017, p. 6 s. et les réf. cit.). Il est en effet nécessaire que l'objet relève de la protection de la nature, c'est-à-dire qu'il présente des caractéristiques naturelles particulières et dignes de protection. Il ne faut en outre pas perdre de vue que le régime prévu à l'article 64 LDFR est un mécanisme dérogatoire exceptionnel qui, par définition, ne doit pas devenir la règle (Yves Donzallaz, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural [1994-1998], Sion 1999, nos 493 et 505 p. 190 et 196).

4.3 L'autorité précédente considère que l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR n'est pas applicable, car la recourante n'a pas apporté la preuve que les parcelles qu'elle souhaite acquérir présentent un intérêt digne de protection. Elle motive son point de

vue, d'une part, en exposant que la région dans laquelle ces biens-fonds se trouvent ne figure pas à l'IFP et, d'autre part, en relevant qu'aucune décision de mise sous

- 9 -

protection des parcelles en cause n'a été versée au dossier (cf. décision attaquée p. 3). A la lumière du texte légal et de la doctrine qui vient d'être citée, force est de constater qu'aucun de ces deux arguments ne convainc. En effet, la disposition précitée n'exige pas que le site naturel concerné fasse l'objet d'une mesure de protection formelle, hypothèse déjà largement couverte par l'article 64 alinéa 1 lettre d LDFR. Il faut néanmoins que l'objet présente des caractéristiques naturelles particulières et dignes de protection. Or, la recourante soutient que les parcelles concernées font partie du biotope du hibou petit-duc et que leur acquisition vise à mettre en place une gestion adéquate de ces biens-fonds dans le but de protéger l'espèce en améliorant son habitat. Elle a produit, notamment à l'appui de son recours administratif, plusieurs cartes et articles spécialisés mettant en évidence la présence de cette espèce dans le secteur en question. En outre, dans une lettre du 27 mars 2017, le SFCEP a attesté la valeur et le potentiel exceptionnels des parcelles nos xx1 et xx2 du point de vue de la nature, confirmant la présence du hibou petit-duc, relevant que cette espèce était prioritaire au niveau national, avec une priorité d'action cantonale élevée, et recommandant d'autoriser l'acquisition de ces biens-fonds par la recourante. La valeur probante de ces pièces n'est pas discutée par l'autorité précédente qui, en particulier, ne remet pas en cause la présence de cet oiseau nicheur rare et menacé dans ledit secteur. Le Conseil d'Etat relève, certes, que le SFCEP n'enjoint pas le SJAE d'autoriser l'acquisition litigieuse, mais se contente de la « recommander ». On discerne mal quelle portée cet argument pourrait avoir, dans la mesure où le SFCEP n'a pas de pouvoir de décision dans la procédure d'autorisation et qu'il est intervenu en tant que service spécialisé, sur demande de la requérante, afin d'attester la valeur écologique des biens-fonds concernés. A ce titre, le SFCEP ne peut qu'émettre des recommandations. Celle formulée en l'espèce est claire et permet de retenir que les nos xx1 et xx2 présentent des caractéristiques naturelles particulières et dignes de protection, de sorte que ces parcelles s'assimilent à des objets relevant de la protection de la nature, au sens de l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR. Dans sa détermination du 10 février 2020 (p. 2 s.), le SJAE relève que, pour qu'un intérêt prépondérant en faveur de la protection de la nature et du paysage puisse être reconnu, il est nécessaire que l'objet relevant de la protection de la nature soit juridiquement protégé (cf. aussi Christoph Bandli/Beat Stalder, op.cit., no 34 ad art. 64, p. 631). A la suivre, il ne suffit pas que le hibou petit-duc soit protégé par la loi ; il faut encore que les parcelles en question soient juridiquement mises sous protection. Or, le SJAE souligne que les nos xx1 et xx2 ne sont pas des parcelles protégées et en

- 10 -

déduit qu'il n'existe pas de juste motif permettant la délivrance d'une autorisation d'acquisition selon l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR. Cette interprétation de la disposition précitée ne paraît pas défendable. En effet, comme déjà dit, le texte légal mentionne « un objet relevant de la protection de la nature » (« ein Objekt des Naturschutzes », « un'opera naturale protetta »). Il n'évoque spécialement ni une parcelle, ni une surface, ni un biotope ; il ne fait pas non plus mention d'une mise sous protection par le biais d'une mesure d'aménagement du territoire, tel que le classement dans une zone de protection particulière ou dans un inventaire. Partant, cette disposition est en soi susceptible de s'appliquer même si les parcelles qui font l'objet de la demande d'autorisation ne sont pas juridiquement

mises sous protection, du moment qu'y ont été mises en évidence des caractéristiques naturelles particulières et dignes de protection, ce qui est le cas en l'occurrence avec la présence d'une espèce d'oiseau nicheur rare et menacée. Le SJAE pointe aussi le fait que les deux parcelles en question ne sont pas contiguës, qu'elles ne forment pas un ensemble et que l'habitat du hibou petit-duc n'est pas limité aux surfaces de ces deux biens-fonds. Toutefois, ce constat ne change rien à la valeur écologique desdites parcelles, attestée par le SFCEP. Il est en outre constant que l'acquisition de ces deux parcelles par la recourante sera de nature à favoriser le maintien et le développement du hibou petit-duc dans cet endroit. Il est rappelé que la Station s'est portée acquéreuse d'une vingtaine de biens-fonds totalisant plus de 21 000 m² dans ce secteur, y compris les deux parcelles dont l'acquisition est litigieuse (env. 7100 m²). C'est dire qu'elle est d'ores et déjà propriétaire d'environ 14 000 m², non soumis à la procédure d'autorisation selon la LDFR. 4.4 L'autorité précédente et le SJAE arguent encore que l'acquisition de ces parcelles par la recourante n'est pas nécessaire afin que soit atteint l'objectif de protection de la nature que celle-ci souhaite défendre, à savoir l'exploitation de ces biens-fonds de manière à favoriser le hibou petit-duc et son biotope. Ils exposent que cette mise en valeur peut être réalisée par un agriculteur propriétaire desdites parcelles, en suivant les recommandations émises par la recourante en faveur de l'espèce menacée (cf. décision attaquée p. 4 et détermination précitée du SJAE p. 3). Sans nier qu'une telle solution puisse être effectivement mise en pratique avec succès, la Cour relève qu'elle n'offre pas de véritables garanties de mise en valeur des parcelles qui soit conforme avec les objectifs de protection du hibou petit-duc, dès lors

- 11 -

qu'elle suppose le bon vouloir de l'exploitant agricole concerné (dans le même sens, cf. RJJ 2005 p. 121 consid. 5, 2e par.). Elle observe aussi qu'à la lecture de l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR, celui-ci n'exige pas que l'acquisition par le non-exploitant agricole soit le seul moyen de conserver l'objet relevant de la protection de la nature. En d'autres termes, qu'une autre solution que celle de l'acquisition par la recourante soit possible (en particulier l'acquisition par un exploitant agricole), ne signifie pas que la Station ne dispose pas d'un juste motif, au sens de la disposition précitée, d'acheter les parcelles en cause. En effet, en procédure d'autorisation, l'exploitant à titre personnel ne bénéficie pas d'un rang préférable par rapport à celui qui n'exploite pas à titre personnel et qui justifie d'un juste motif (Christoph Bandli/Beat Stalder, op.cit., no 9 ad art. 64, p. 621). 4.5 Enfin, la Cour estime que les objectifs que poursuit la LDFR en matière d'encouragement à la propriété foncière de l'exploitant à titre personnel (cf. supra, consid. 3.1) ne peuvent pas faire obstacle à l'acquisition qui est ici contestée. En effet, la réalisation de l'un des justes motifs que cite expressément l'article 64 alinéa 1 lettres a à f LDFR ne laisse plus de marge d'appréciation à l'autorité chargée d'autoriser l'acquisition. En particulier, celle-là n'a pas à procéder à une pesée des intérêts en présence, la disposition précitée constituant déjà le résultat d'une pesée des intérêts effectuée par le législateur (Christoph Bandli/Beat Stalder, op.cit., no 8 ad art. 64, p. 620). Il convient par ailleurs de rappeler que le souhait du législateur consiste dans le fait que les règles de la LDFR ne doivent pas empêcher la protection de la nature, du patrimoine et du paysage (ibidem, no 33 ad art. 64, p. 630). Cela ne saurait toutefois signifier que les intérêts de l'agriculture ne puissent plus être pris en considération dans le cadre des conditions d'exploitation des deux parcelles concernées. En effet, le SJAE est habilité à assortir l'autorisation d'acquisition de charges, qui peuvent concerner la façon dont les immeubles doivent être utilisés, en particulier consister dans l'obligation de

conserver l'affectation agricole des fonds (Michel Mooser, op. cit., p. 7 et les réf. cit.). 4.6 Il s'ensuit que l'existence d'un juste motif au sens de l'article 64 alinéa 1 lettre e LDFR doit être reconnue. Dans ces conditions, la Cour peut s'abstenir d'examiner l'argument de la recourante qui invoque également l'existence d'un juste motif selon la clause générale de l'article 64 alinéa 1 LDFR.

- 12 - 5.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision attaquée est annulée. L'affaire est renvoyée au SJAE, qui est invité à délivrer à la recourante l'autorisation d'acquérir les parcelles nos xx1 et xx2. 5.2 Vu l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA). 5.3 La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Elle ne s'est toutefois pas adjointe les services d'un mandataire professionnel. Elle n'indique pas non plus avoir dû consentir à d'autres frais nécessaires et relativement élevés pour lesquels elle demande à être indemnisée. Dans ces conditions, seule une indemnité de partie de 100 fr., couvrant ses débours, peut lui être allouée (art. 4 al. 1 et 2 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

- 13 -

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