

Tribunal fédéral – 2C\_147/2023

II<sup>e</sup> Cour de droit public

Arrêt du 14 juillet 2023

Bundesgericht – 2C\_147/2023

II. öffentliche Abteilung

Urteil vom 14. Juli 2023

Droit foncier agricole

Bäuerliches Bodenrecht

Autorisation d'acquérir  
sans être exploitant à titre  
personnel

Berechtigung zum Erwerb,  
ohne selbst Landwirt zu sein

Art. 64, 66 LDFR

Art. 64, 66 BGG



**Autorisation d'acquérir une entreprise agricole sans exploitation personnelle** (art. 64 et 66 LDFR)

– La LDFR prévoit des exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel qui sont énumérées à l'art. 64 LDFR, dont celle disposant que l'autorisation est accordée à l'acquéreur qui n'est pas personnellement exploitant, s'il prouve que, malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait, aucune demande n'a été faite par un exploitant à titre personnel (consid.4.1.1).

En l'espèce, l'offre publique a été réalisée à un prix qui se monte à plus du double du prix moyen des cinq dernières années pour des biens-fonds comparables dans la région, de sorte qu'il doit être considéré comme surfait au sens de la LDFR. Le fait que la parcelle se trouvait colloquée en zone intermédiaire en droit vaudois n'a pas d'influence sur le prix, dès lors que cette zone a été supprimée du droit cantonal et qu'elle sera désormais considérée comme une parcelle en zone agricole. Le fait que la parcelle pourrait être intégrée à un projet de plan de quartier à l'horizon 2030, dont l'aboutissement est incertain, n'a pas non plus d'influence sur le prix (consid. 4.2 à 4.4).

**Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes ohne persönliche Bewirtschaftung**

(Art. 64 und 66 BGG) – Das BGG sieht Ausnahmen vom Grundsatz der persönlichen Bewirtschaftung vor, die in Art. 64 BGG aufgeführt sind, darunter die Ausnahme, dass die Bewilligung dem nicht persönlich bewirtschaftenden Erwerber erteilt wird, wenn er nachweist, dass trotz eines öffentlichen Angebots zu einem nicht überhöhten Preis kein Antrag von einem persönlich bewirtschaftenden Landwirt gestellt wurde (E. 4.1.1).

Im vorliegenden Fall erfolgte das öffentliche Angebot zu einem Preis, der mehr als das Doppelte des Durchschnittspreises der letzten fünf Jahre für vergleichbare Grundstücke in der Region betrug, so dass er als überhöht im Sinne des BGG zu betrachten ist. Die Tatsache, dass die Parzelle im Waadtländer Recht in der Zwischenzone kolloziert war, hat keinen Einfluss auf den Preis, da diese Zone aus dem kantonalen Recht gestrichen wurde und die Parzelle nun als Parzelle in der Landwirtschaftszone betrachtet wird. Auch die Tatsache, dass die Parzelle in ein Quartierplanprojekt mit Zeithorizont 2030 einbezogen werden könnte, dessen Ausgang ungewiss ist, hat keinen Einfluss auf den Preis (E. 4.2 bis 4.4).

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz et Ryter.

Greffière: Mme Jolidon.

Participants à la procédure

ASA,

représentée par Me Yves Nicole, avocat,

recourante,

*contre*

Municipalité de U,

intimée,

Commission foncière rurale du canton de Vaud,  
Section I, avenue des Jordils 1, 1006 Lausanne,

Objet  
Droit foncier rural,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton  
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 1er février 2023 (FO.2022.0011).

**Faits :**

**A.**

**A.a.** Le canton de Vaud est propriétaire de la parcelle n° xxxx de la Commune de U. Ce bien-fonds, constitué de pré-champs, comporte une surface de 13'782 m<sup>2</sup> et est colloqué en zone intermédiaire, selon le plan général d'affectation de la Commune de U approuvé le 17 juin 2003. Il est intégré dans un secteur qui fait l'objet du projet de plan de quartier "B" (ci-après: le plan de quartier).

**A.b.** En 2003, le canton de Vaud a passé avec C.C et D.C une promesse de vente et d'achat, limitée au 28 octobre 2023, portant sur une surface d'environ 13'670 m<sup>2</sup> de la parcelle n° xxxx; le prix de vente était fixé à 10 fr./m<sup>2</sup>; l'acte précisait que l'exécution de la promesse de vente et d'achat devait intervenir dans les trois mois dès l'entrée en force du plan de quartier ou dans les 30 jours dès l'obtention de l'autorisation définitive et exécutoire de la Commission foncière rurale du canton de Vaud (ci-après: la Commission foncière).

**A.c.** Le Service du développement territorial du canton de Vaud (actuellement: la Direction générale du territoire et du logement; ci-après: la Direction générale du territoire) a, en 2018, procédé à un examen préalable complémentaire du plan de quartier concerné d'une surface d'environ 15 hectares, qui avait pour objectif d'accueillir environ 1'800 habitants et 300 emplois; il a relevé que le périmètre du plan comportait notamment des parcelles recensées comme surfaces d'assolement (10,8 ha); après avoir rappelé les conditions légales aux termes desquelles de telles surfaces peuvent être classées en zone à bâtir, la Direction générale du territoire a souligné que le rapport d'aménagement qui lui avait été soumis ne démontrait pas la nécessité de recourir aux surfaces d'assolement et demandait qu'il soit complété dans ce sens; elle a estimé qu'une telle démonstration serait difficile à établir puisque les habitants pourraient être accueillis ailleurs dans l'agglomération, dans des zones à bâtir existantes; elle a également mentionné que le projet n'était pas conforme au plan directeur communal en vigueur en ce qui concernait la hiérarchie des réseaux routiers, tout en rappelant que ce plan directeur était en cours de révision; elle a requis que le plan directeur communal soit adapté en intégrant le projet de plan de quartier et qu'il soit approuvé avant ou simultanément à l'approbation du plan de quartier.

**A.d.** A SA a acquis de C.C et D.C la parcelle n° yyyy de la Commune de U, qui est entièrement comprise dans la parcelle n° xxxx. Cette société s'est fait céder par les prénommés le droit d'acquérir la parcelle n° xxxx, dès lors que ce droit était lié à la propriété de la parcelle n° yyyy.

En mai 2022, A SA a publié, dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (ci-après: la Feuille des avis officiels), un appel d'offres public destiné à des exploitants à titre personnel portant sur la vente de la parcelle n° xxxx pour un prix de 137'280 fr., ce qui correspondait à 10 fr./m<sup>2</sup>. Aucune offre n'a été présentée par un exploitant à titre personnel.

**B.**

**B.a.** Le 8 juin 2022, A SA a déposé devant la Commission foncière une requête tendant à obtenir l'autorisation d'acquérir la parcelle n° xxxx de U pour le prix de 137'820 fr. La demande précisait que l'acquéreur n'entendait pas exploiter personnellement cet immeuble; néanmoins, aucune demande n'ayant été présentée par un exploitant à titre personnel après la publication de l'offre à un prix qui n'était pas surfait, l'exception topique légale était remplie; le prix fixé par le canton de Vaud tenait compte de l'intégration de la parcelle dans le plan de quartier et, lors de la réalisation de celui-ci, ledit canton disposerait d'un droit au gain en cas de revente de la parcelle.

La Commission foncière a, par décision du 23 juin 2022, rejeté la requête de A SA. Elle a relevé que le prix moyen pondéré des biens-fonds en pré-champs, pour les cinq dernières années, dans la région de U se montait à 4 fr.70/m<sup>2</sup>; dès lors, le prix de 10 fr./m<sup>2</sup> mentionné dans l'offre publique était surfait, ce qui avait pour conséquence que l'autorisation d'acquérir ne pouvait pas être octroyée.

**B.b.** Par arrêt du 1er février 2023, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours de A SA à l'encontre de la décision du 23 juin 2022 de la Commission foncière. Elle a en substance considéré que le juste motif invoqué pour obtenir une autorisation d'acquérir sans être exploitant à titre personnel n'était pas réalisé, compte tenu du fait que le prix mentionné dans l'offre publique était surfait. Elle a relevé que la notion de zone intermédiaire, dans laquelle était colloquée la parcelle litigieuse, avait été abandonnée dans le cadre de la révision du droit de l'aménagement du territoire cantonal; cela avait pour conséquence que la parcelle n° xxxx serait traitée, dans le cadre de la future révision de la planification communale, de façon identique aux biens-fonds classés en zone agricole, c'est-à-dire sans prétention particulière à être colloquée en zone à bâtir; dès lors, cet élément ne pouvait influencer le prix licite du bien-fonds litigieux. De plus, après avoir examiné le plan de quartier dans lequel ladite parcelle est comprise, les juges précédents ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'en tenir compte dans la détermination de ce prix: la collocation de cette parcelle en zone à bâtir apparaissait, en effet, très incertaine, au regard notamment des exigences légales pour que des surfaces d'assolement puissent être classées en zone à bâtir et de la nécessité de modifier le plan directeur communal; la procédure de légalisation du plan de quartier en cause avait été reportée à 2030. En outre, la prise en compte de la possibilité que des terrains agricoles fassent l'objet d'un plan de quartier semblait se heurter à l'objectif du droit foncier rural qui tend à exclure du marché les personnes qui cherchent à acquérir des entreprises et des immeubles agricoles dans un but spéculatif. En conclusion, le prix licite de la parcelle n° xxxx ne devait pas être plus élevé que celui des terrains de pré-champs de la région de U colloqués en zone agricole, dont le prix moyen sur les cinq dernières années s'élevait à 4 fr. 70/m<sup>2</sup>.

**C.**

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A SA demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que l'autorisation d'acquérir la parcelle n° xxxx inscrite au registre foncier de U pour le prix de 137'820 fr. lui soit accordée; subsidiairement, d'annuler l'arrêt entrepris et de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour une nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Commission foncière n'a pas déposé d'observations. La Municipalité de U s'en remet à justice. Le Tribunal cantonal et l'Office fédéral de l'agriculture se réfèrent aux considérants de l'arrêt attaqué.

**Considérant en droit :**

**1.**

Le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt final (art. 90 LTF) rendu, dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), par l'intéressée qui possède la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), dès lors qu'elle est détentrice d'un droit d'acquérir la parcelle litigieuse et qu'une autorisation pour ce faire lui a été refusée, est recevable (cf. également art. 89 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural [LDFR; RS 211.412.11]).

**2.**

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral et du droit international (cf. art. 95 let. a et b, ainsi que 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation figurant aux art. 42 et 106 al. 2 LTF. Il y procède en se fondant sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF).

**3.**

Le litige porte sur le point de savoir si le prix de la parcelle n° xxxx mentionné dans l'offre publiée par la recourante dans la Feuille des avis officiels, à savoir 137'820 fr. ce qui correspond à 10 fr./m<sup>2</sup> était ou non surfait; cela revient à déterminer s'il faut tenir compte, dans le cadre de la fixation du prix licite, du fait que cette parcelle est colloquée en zone intermédiaire et se situe dans un secteur qui fait l'objet d'un projet de plan de quartier.

#### 4.

La recourante se plaint d'une violation de l'art. 64 al. 1 let. f LDFR, dans la mesure où le Tribunal cantonal a jugé que le prix figurant dans l'offre publique était surfait. Le droit fédéral de l'aménagement du territoire prévoirait expressément des zones réservées, ainsi que des zones d'affectation différée. En conséquence, la suppression de la notion de zone intermédiaire dans le droit vaudois de l'aménagement du territoire n'aurait pas pour effet d'abroger automatiquement toutes les zones intermédiaires figurant dans les plans d'affectation communaux et une collocation dans une telle zone continuerait à conférer aux immeubles une valeur intrinsèque liée aux possibilités de leur utilisation future pour la construction. Le fait que la parcelle n° xxxx se trouve en zone intermédiaire et qu'elle serait colloquée en zone à bâtir selon une planification en cours donnerait à celle-ci une valeur supérieure à celle d'un bien-fonds sis en zone agricole. De plus, le plan de quartier en cause prévoirait le classement de ladite parcelle en zone à bâtir et il importerait peu que celui-ci n'intervienne pas avant 2030, les perspectives d'un tel classement pour la parcelle concernée étant nettement plus élevées que pour les immeubles agricoles qui ne sont pas colloqués en zone intermédiaire et qui n'ont pas fait l'objet de projets de planification précis.

##### 4.1. Les dispositions topiques sont les suivantes.

**4.1.1.** Celui qui entend acquérir un immeuble agricole doit obtenir une autorisation (art. 61 al. 1 LDFR), pour autant que le bien-fonds comprenne une surface d'au moins 25 ares (cf. art. 2 al. 3 LDFR). L'autorisation est accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (art. 61 al. 2 LDFR). Un tel motif est réalisé lorsque l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel (art. 63 al. 1 let. a LDFR). La loi sur le droit foncier rural prévoit toutefois des exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel qui sont énumérées à l'art. 64 LDFR, dont celle disposant que l'autorisation est accordée à l'acquéreur qui n'est pas personnellement exploitant, s'il prouve que malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait aucune demande n'a été faite par un exploitant à titre personnel (al. 1 let. f).

En vertu de 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 au cours des cinq dernières années. Le canton de Vaud n'a pas fait usage de la possibilité, offerte par l'art. 66 al. 2 LDFR, d'augmenter ce pourcentage jusqu'à 15 % dans sa législation.

**4.1.2.** Selon l'art. 18 al. 1 et 2 LAT (RS 700), le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (autres que les zones à bâtir, agricoles et à protéger) et régler le cas des territoires non affectés et de ceux dont l'affectation est différée. Le législateur vaudois avait fait usage de cette possibilité en édictant l'ancien art. 51 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC/VD; RS/VD 700.11), dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2018. D'après l'ancien art. 5 al. 1 LATC/VD, la zone intermédiaire comprend les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. Il ne s'agit pas d'une zone à bâtir, mais d'une zone "dont l'affectation est différée" (cf. **ATF 146 II 289** consid. 7.1; **123 I 175** consid. 3b/cc; **112 Ia 155** consid. 2f; arrêt 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 3.1). Si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et que les modalités pratiques du classement de certains terrains contigus à une zone constructible sont encore incertaines, ceux-ci peuvent être rangés dans un territoire sans affectation spéciale, avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir (**ATF 146 II 289** consid. 7.1; **121 I 245** consid. 8c/aa; arrêt 1C\_222/2019 susmentionné consid. 3.1). Le législateur vaudois a cependant renoncé à la zone intermédiaire lors de la révision du 17 avril 2018 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1er septembre 2018 (arrêt 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 3.1). Ce texte légal ne prévoit ainsi plus que les zones à bâtir (art. 29 LATC/VD), les zones agricoles et viticoles (art. 30 LATC/VD), les zones à protéger (art. 31

LATC/VD) et les "autres zones" (art. 32 LATC/VD). Ce n'est que lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir qu'il convient de l'affecter directement à la zone à bâtir (**ATF 146 II 289** consid. 7.1; arrêt 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 3.1).

La notion de plan de quartier a également été abandonnée lors de la révision susmentionnée. Celui-ci était défini comme un plan d'affectation communal ou intercommunal limité à une portion déterminée du territoire et fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre (ancien art. 64 al. 1 LATC/VD). Son contenu était défini par la même règle que celle régissant le plan d'affectation (ancien art. 47 LATC/VD par renvoi de l'ancien art. 64 al. 2 LATC/VD), des précisions complémentaires pouvant y figurer (ancien art. 69 LATC/VD).

**4.2.** En l'espèce, la parcelle n° xxxx, constituée de pré-champs, est colloquée en zone intermédiaire, selon le plan général d'affectation de la commune de U approuvé le 17 juin 2003. Outre que cette zone intermédiaire correspond à des territoires dont l'affectation était différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT et qui est considérée hors zone à bâtir, il ressort de ce qui précède que, depuis 2018, la notion de zone intermédiaire n'existe plus dans le droit vaudois de l'aménagement du territoire.

Comme l'ont retenu les juges précédents, dès lors que la notion de zone intermédiaire a été supprimée dans le droit vaudois de l'aménagement du territoire, la parcelle n° xxxx sera traitée, dans le cadre de la prochaine révision du plan d'affectation, de la même manière que les biens-fonds colloqués en zone agricole, étant précisé que la recourante ne prétend pas que le bien-fonds en cause remplirait toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir (cf. supra consid. 4.1). Par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que la collocation en zone intermédiaire influence le prix licite de la parcelle n° xxxx, ni de décider de manière abstraite si tel peut être le cas là où de telles zones existent.

**4.3.** Il reste à déterminer si l'inclusion de la parcelle litigieuse dans un projet de plan de quartier affecte le prix licite de celle-ci.

Le point de savoir si l'inclusion d'un bien-fonds dans un plan de quartier adopté, voué à devenir un quartier d'habitation influe sur le prix licite peut rester ouvert. En effet, telle n'est pas la situation in casu. Si la parcelle n° xxxx est intégrée dans le plan de quartier, celui-ci n'en est qu'au stade de projet et sa réalisation est plus qu'hypothétique: des surfaces d'assolement font partie de ce plan et leur classement en zone à bâtir est soumis à la réalisation de conditions (cf. art. 30 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]) dont la Direction générale du territoire a estimé qu'elles seraient difficiles à remplir (cf. supra "Faits" let. A.c), notamment en ce qui concerne l'absence d'alternative pour la réalisation du projet. De plus, la procédure de légalisation du plan de quartier a été reportée à 2030. Finalement, le plan directeur communal, auquel le plan de quartier doit correspondre, est en cours de révision. Au regard de ces éléments, la réalisation de ce plan de quartier, qui n'en est qu'au stade de projet, est loin d'être acquise et il n'a y pas lieu de tenir compte du fait que la parcelle n° xxxx y soit incluse pour en déterminer le prix licite.

**4.4.** En conclusion, en considérant que le prix de l'immeuble, qui est approprié à l'agriculture (cf. art. 6 al. 1 LDFR), tel que mentionné dans l'offre publique, à savoir 137'820 fr. (10 fr./m<sup>2</sup>), et qui se monte à plus du double du prix moyen des cinq dernières années des bien-fonds comparables dans la région de U (4 fr. 70/m<sup>2</sup>), était surfait, le Tribunal cantonal n'a pas violé l'art. 64 al. 1 let. f LDFR respectivement l'art. 66 LDFR.

## 5.

Au regard de ce qui précède, le recours est rejeté.

La recourante, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 et al. 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

### 1.

Le recours est rejeté.

### 2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

### 3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Commission foncière rurale, à la Direction générale des immeubles et du patrimoine et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à la Municipalité de U et à l'Office fédéral de l'agriculture.

Lausanne, le 14 juillet 2023

Au nom de la Ire Cour de droit public  
Du Tribunal fédéral suisse  
La Présidente: F. Aubry Girardin  
La Greffière: E. Jolidon