

FR_GERICHTE 602 2021 144 vom 16. Oktober 2023

FR Kantonsgericht, 2023-10-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_144

FR: FR_GERICHTE 602 2021 144 du 16 octobre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2021 144 del 16 ottobre 2023

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 34

al. 4 OAT, l'autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). La pesée des intérêts exigée à l'art. 34 al. 4 let. b OAT doit se faire à l'aune des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1 et 3 LAT, en particulier l'intérêt public cardinal tendant à prévenir le mitage du territoire (cf. arrêt TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1 et les références citées); que l'art. 16 LAT prescrit notamment que les zones agricoles devraient ("sollen" dans la version en langue allemande, "devono" dans la version en langue italienne) être maintenues autant que possible libres de toute construction. Ce principe dicte l'interprétation des dispositions concernées, qui doit toujours être guidée par cette exigence (RUCH/MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, nos 13 et 15 ad art. 16 LAT). Les exceptions légales doivent dès lors être admises de façon restrictive, celles-ci représentant l'une des principales causes du mitage du territoire. Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible (ATF 133 II 370 consid. 4.2; 129 II 413 consid. 3.2). L'autorité compétente doit dès lors examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans des locaux existants (ATF 129 II 413 consid. 3.2; arrêts TF 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_457/2017 du 25 mars 2019 consid. 5), ou sur des surfaces disponibles dans la zone constructible (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc). Si tel n'est pas le cas, elle doit vérifier que la nouvelle construction correspond à l'utilisation envisagée et aux besoins objectifs de l'exploitation (ATF 129 II 413 consid. 3.2; 125 II 278 consid. 3a; 123 II 499 consid. 3b/cc; plus récemment arrêts 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_457/2017 du 25 mars 2019 consid. 5); que la nécessité s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 la structure, de la taille et des besoins de l'exploitation (arrêts TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_27/2008 du 25 juin 2008 consid. 2.3). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêts TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1). Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des

constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés autant que possible ("Konzentrationsprinzip"; ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêts TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; 1C_318/2017 du 11 juillet 2018 consid. 4.1); que le droit d'habiter en dehors des zones à bâtir est réservé à un cercle restreint de personnes. Parmi celles-ci figurent le chef de l'entreprise et les employés qui travaillent dans l'exploitation, leur famille ainsi que la génération qui prend sa retraite après avoir passé toute sa vie dans l'exploitation. Il convient toutefois d'examiner dans chaque cas, d'après des critères objectifs et dans une perspective globale, s'il est nécessaire à l'exploitation que les personnes concernées habitent hors de la zone à bâtir. Ne peuvent être pris en considération ni les idées ou désirs subjectifs, ni des critères d'opportunité ou de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1); que, dans une directive de 2001 envoyée aux cantons, l'ARE leur a communiqué les valeurs indicatives qu'il considère conformes à la loi. Il y estime à 180 m² la surface adaptée au logement de l'exploitant (bureau compris) et à 100 m² celle qui convient pour le logement de la vieille génération. Une présence permanente dans l'exploitation doit être nécessaire. Seront à cet égard déterminantes la nature et l'ampleur des tâches de surveillance à assurer dans le cadre de l'exploitation, la distance séparant l'exploitation de la zone d'habitation la plus proche et la question de savoir si l'activité agricole est exercée à titre principal. Si des besoins en matière de locaux d'habitation sont avérés, ils devront être en priorité satisfaits à l'intérieur du volume bâti existant. Le fait que les logements existants soient loués ou cédés en droit d'habitation à des tiers ne saurait justifier la construction de nouveaux locaux d'habitation (cf. Espace suisse, Constructions hors de la zone à bâtir de A à Z, 3/2020, p. 40); qu'à titre d'exemples, ces recommandations ont été reprises et complétées notamment par le canton de Vaud (Directive interdépartementale du 17 mars 2015 du Département du territoire et de l'environnement [DTE] et du Département de l'économie et du sport [DECS] relative à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir) et celui de Berne (L2 Fiche thématique; Construire hors de la zone à bâtir, éditée par l'Office bernois des affaires communales et de l'organisation du territoire); que, depuis le 20 décembre 2022, le canton de Fribourg s'est également aligné sur les recommandations de l'ARE en admettant notamment 180 m² pour le logement de l'exploitant et 100 m² pour la génération ascendante; que, jusqu'à cette date, utilisant par analogie le système de mesure appliqué dans le domaine de l'estimation de la valeur agricole par le droit foncier rural, les autorités cantonales fribourgeoises fondaient leur pratique en matière de locaux d'habitation agricoles sur les unités de logement (UL) qui découlent d'une appréciation normalisée des jours de travail ouvrables effectués dans l'entreprise agricole. Elles entraient en matière sur un logement agricole lorsque ladite entreprise générait au moins 300 jours de travail, soit 10.0 UL. La grandeur maximum admissible était de 20.0 UL (2'500 jours de travail). En d'autres termes, entre ces limites, la charge de travail de l'exploitation, exprimée en jours ouvrables normalisés, était déterminante pour la fixation précise

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 du "droit au logement" admis. Une table était nécessaire pour convertir les unités de logement en mètres carrés en distinguant à chaque fois entre les pièces habitables/chambres, les cuisines, les salles de bain et les toilettes simples dès lors que les facteurs de conversion étaient différents selon chacune de ces affectations; que, cela étant, il faut constater que, depuis l'abandon le 1er avril 2018 de la méthode fondée sur les unités de logement pour estimer la valeur agricole par le droit fédéral (cf. ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural; RS 211.412.110 et son

annexe: Guide de 2018 pour l'estimation de la valeur de rendement agricole), la pratique fribourgeoise - encore appliquée dans la présente affaire - n'était plus documentée. Aucune directive accessible n'a été émise, de sorte qu'il était très difficile, pour ne pas dire impossible, à un administré, respectivement à un voisin, de comprendre et encore moins de contrôler la mise en œuvre des règles dont le niveau de complexité était déjà en lui-même extrême. Même si, en soi, rien n'interdisait au canton de continuer à utiliser l'unité de mesure des UL, devenue obsolète, pour concrétiser les exigences de la loi sur l'aménagement du territoire, il est douteux qu'en l'absence de toute transparence, on puisse reconnaître la moindre valeur à cette pratique absconde et totalement confidentielle qui laissait en réalité un blanc-seing au Service de l'agriculture; que, contrairement à ce que semble croire la DIAF, depuis la modification du droit foncier rural en 2018, ni le Tribunal cantonal, ni le Tribunal fédéral n'ont ratifié l'usage insatisfaisant qui était fait de l'unité de mesure des UL. Dans les décisions qu'elle cite (arrêt TC 602 2018 88 et arrêt TF 1C_170/2019), les recours n'abordaient pas directement cette problématique, mais visaient des situations manifestes où les recourants n'avaient de toute façon pas droit aux surfaces litigieuses en raison du droit fédéral. Le Tribunal cantonal n'est donc pas lié par ces précédents, spécialement sous l'angle de l'égalité de traitement; que, de toute manière, dans la présente affaire, ce ne sont pas tant les méthodes utilisées pour déterminer la surface admissible du logement agricole qui sont en cause que le point crucial de savoir si une nouvelle construction entre ici en considération compte tenu de la présence d'une ferme existante. En effet, ainsi qu'il a déjà été dit, quelle que soit la méthode utilisée, il est hors de question de construire une habitation supplémentaire si les locaux déjà disponibles permettent de couvrir les besoins de l'exploitation en logements; que, partant, considérant qu'en définitive, l'admissibilité d'un logement agricole dépend de l'art. 34 OAT applicable de manière uniforme en Suisse, il y a lieu de se baser ci-après, pour des raisons de clarté, sur les valeurs indicatives mentionnées en mètres carrés dans les recommandations de l'ARE de 2001, reprises actuellement dans la nouvelle directive cantonale du 20 décembre 2022. L'utilisation de la méthode des unités de logement - dont la DIME assure qu'elle conduirait aux mêmes résultats - ne pourrait en aucun cas étendre les possibilités de construire telles qu'elles ressortent du droit fédéral; que, sur la base des plans produits par l'intimé le 2 décembre 2022, et en prenant dûment en compte des circulations qui y sont mentionnées (corridors), il faut constater que la ferme existante offre au minimum une surface habitable de 122.9 m² au rez-de-chaussée et de 99.6 m² au 1er étage, pour un total de 222.5 m². De plus, les combles offrent une surface complémentaire susceptible d'être aménagée de plus de 25 m² pour les parties dont la hauteur sous poutre est supérieure à 1.50 m (cf. art. 78 du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11). C'est donc en l'état

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 une surface d'en tous cas 250 m², mais vraisemblablement plus, qui est disponible pour l'habitation; qu'ainsi, la construction du bâtiment indépendant d'environ 120 m², qui est actuellement litigieuse, porterait la surface affectée à des fins d'habitation à plus de 370 m². Cela dépasse largement les besoins indispensables de l'exploitation agricole en la matière et s'avère donc contraire à l'art. 34 OAT; qu'en outre, le calcul des surfaces de logement admissibles en zone agricole se réfère à la situation individuelle des personnes susceptibles d'entrer en considération. Il n'est pas possible de regrouper les prétentions des unes et des autres pour ensuite répartir librement entre elles les mètres carrés comme l'ont fait le requérant et les autorités intimées. En l'occurrence, il faut constater que le père de l'intimé, génération ascendante, entend garder

pour lui l'usage de la totalité des capacités de la ferme soit - comme il a été vu ci-dessus – pour le moins 250 m². Cette situation ne permet pas à l'intimé de faire valoir sa qualité d'exploitant pour construire une nouvelle habitation indépendante, même s'il se contente de 120 m² au lieu des 180 m² mentionnés dans la directive du 20 décembre 2022; que, certes, selon ce qui ressort des plans, la ferme n'offre pas exactement une capacité de 180 m² pour l'exploitant et 100 m² pour la génération ascendante. On ne saurait cependant ignorer que, dans sa détermination du 10 février 2023, l'intimé a expliqué qu'une variante a été examinée par les membres de sa famille comportant le regroupement des trois ménages (le sien, celui de son père et celui de frère, non agriculteur) dans la ferme existante. Cette solution a été abandonnée essentiellement en raison de ses coûts et de la perte des investissements déjà consentis dans la rénovation partielle du bâtiment. On ne peut que prendre acte de l'existence de cette variante, qui confirme clairement les considérants précédents. Le fait que sa réalisation soit plus onéreuse n'est pas un motif pour construire une maison indépendante en violation du droit fédéral. Cette constatation s'impose d'autant plus qu'en réalité, à la lecture de la prise de position du 10 février 2023, il apparaît clairement que le frère de l'intimé, qui n'est pas agriculteur, entend lui demeurer dans la ferme, qu'il partagerait ainsi avec son père. Pour le surplus, on doit rappeler que la villa litigieuse présente une surface de 120 m² (non pas de 180 m²) et qu'elle a été jugée suffisante par l'intimé pour y loger sa famille. On ne voit pas pour quel motif la même surface deviendrait soudain inacceptable dans la ferme existante; que l'argument retenu par les autorités intimées pour autoriser une nouvelle habitation indépendante tient au fait que la ferme est protégée et que, selon les déclarations de l'intimé, il ne serait pas possible de la transformer pour y intégrer plusieurs logements; qu'à cet égard, il y a lieu tout d'abord de constater que les autorités se sont prononcées sans disposer du moindre plan de la ferme existante et sans avoir procédé à une inspection des lieux. Elles se sont limitées à prendre acte de la mise sous protection du bâtiment en raison de la présence en son sein d'une borne monumentale pour évacuer d'emblée la question de savoir si la surface habitable encore disponible permet de loger à la fois la famille de l'exploitant et le ménage de son père. Or, ainsi qu'il a été vu ci-dessus, même en tenant compte de la borne, la construction offre en principe suffisamment de place pour y aménager les habitations indispensables à l'exploitation. Certes, la mise en valeur du bâtiment pour y aménager deux logements n'est pas forcément simple, ni surtout bon marché; aucun indice ne laisse cependant penser qu'elle présenterait des obstacles insurmontables. Ni l'architecte de l'intimé, ni le représentant du SBC présents lors de l'inspection des lieux ne l'ont affirmé, même s'ils ont relevé la complexité des

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 travaux. Au contraire, l'exemple de rénovation donné, plans à l'appui, par le recourant, qui habite une ferme similaire, également protégée, comme aussi le fait que les membres de la famille de l'intimé aient examiné cette variante avant de la rejeter car trop onéreuse démontrent sa faisabilité; qu'en réalité, il n'est pas crédible que la protection limitée dont jouit ce bâtiment puisse impliquer des restrictions de construire aptes à mettre en échec un projet de rénovation raisonnable; qu'à cet égard, il faut constater que, dans le cadre de la révision générale du plan d'aménagement local de la commune de D. _____, secteur J. _____, la ferme de l'intimé est mentionnée dans la liste des immeubles protégés (cf. annexe 1 au projet de règlement communal d'urbanisme; RCU) en valeur de recensement C, au bénéfice d'une catégorie de protection 3. Selon le Thème 117, chiffre 2, du plan directeur cantonal, cela signifie que le bâtiment ne présente qu'un intérêt local (valeur C), soit une qualité moyenne liée à un objet représentatif par certains éléments essentiels dont la substance est conservée. Par ailleurs, la catégorie 3 de protection se limite

à protéger: ■ L'enveloppe (façade et toiture) et les éléments caractéristiques qui en font partie (en l'occurrence la borne monumentale); ■ La structure porteuse primaire et le gros œuvre; ■ L'environnement ou cadre immédiat et caractéristique de l'immeuble (jardins, cours, place etc.). que, pour sa part, l'annexe 2 (prescriptions particulières pour les immeubles protégés) du projet de RCU prévoit expressément que les immeubles protégés en catégorie 3 peuvent - sous certaines conditions parfaitement raisonnables - être légèrement agrandis. Cela signifie que, moyennant le respect des caractéristiques du bâtiment, il est non seulement possible de rénover la ferme et d'y aménager deux logements, mais également, si nécessaire, de l'agrandir de quelques mètres carrés pour, cas échéant, atteindre le maximum mentionné dans la directive du 20 décembre 2022; que, dans ces conditions et à l'évidence, la construction du nouveau bâtiment litigieux ne peut pas être autorisée, car contraire au droit fédéral. Les logements agricoles nécessaires à l'exploitation doivent être intégrés dans la ferme existante; que le recours doit ainsi être admis et les décisions attaquées annulées; qu'en application des art. 131 et 132 CPJA, il appartient à l'intimé qui succombe de supporter les 4/5ème des frais de procédure, soit CHF 2'000.-. L'Etat de Fribourg, agissant par le préfet et la DIME, est exonéré de sa part aux frais (art. 133 CPJA); que le recourant, qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Celle-ci est mise à la charge de l'intimé à raison de 4/5ème et de l'Etat de Fribourg à raison d' 1/5ème (art. 141 CPJA); (dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision du 16 août 2021 (autorisation spéciale) et celle du 6 septembre 2021 (permis de construire) sont annulées. II. Les 4/5ème des frais de procédure sont mis, par CHF 2'000.-, à la charge de l'intimé. L'avance de frais effectuée par le recourant (CHF 2'500.-) lui est restituée. III. Un montant de CHF 6'402.60 (y compris CHF fff.75 de TVA) à verser à Me Bruno de Weck à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'intimé à raison de CHF 5'122.10 (4/5ème) et de l'Etat de Fribourg à raison de CHF 1'280.50 (1/5ème). IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 16 octobre 2023/cpf Le Président Le Greffier-stagiaire

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