

FR_GERICHTE 602 2022 172 vom 23. Oktober 2023

FR Kantonsgericht, 2023-10-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_172

FR: FR_GERICHTE 602 2022 172 du 23 octobre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 172 del 23 ottobre 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

Les décisions du conseil communal portant sur des constructions ou installations de minime importance sises hors de la zone à bâtir sont sujettes à recours au Tribunal cantonal lorsque la décision de la Direction portant sur l'autorisation spéciale est également attaquée (cf. art. 141 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATEC; RSF 710.1] et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA ; RSF 150.1]; art. 85 al. 1 let. j du règlement cantonal du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [ReLATEC; RSF 710.11]). Les recourants ont attaqué (séparément) les décisions rendues le 8 juin 2022 par la DIME (602 2022 172) et le 15 juin 2022 par le Conseil communal de C. _____ (602 2022 173), de sorte que la compétence du Tribunal cantonal est donnée.

E. 1.2

Déposés par ailleurs dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile – les recours sont recevables. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur leurs mérites.

E. 1.3

Compte tenu de leur connexité évidente, il y a lieu d'ordonner la jonction des deux causes (602 2022 172 et 602 2022 173), en application de l'art. 42 al. 1 let. b CPJA, et de statuer sur l'ensemble du litige dans un seul et même arrêt.

E. 1.4

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b).

E. 2

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. art. 136 LATEC). L'art. 16a al. 1, 1ère phrase, LAT prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont

nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, tandis que les art. 24 ss LAT fixent les exceptions admissibles hors de la zone à bâtir.

E. 3.1

Selon l'art. 16a al. 1, 1ère phrase, LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Le sol doit être facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a et les références). Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rentes ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270 consid. 3a). La conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale du système d'exploitation et des moyens mis en œuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502 consid. 4a). Aux termes de l'art. 34 al. 4 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), une autorisation ne peut être délivrée sur la base de l'art. 16a LAT 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). Cette dernière condition a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément – dans une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction – pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole (cf. arrêt TF 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.5). La viabilité de l'exploitation doit être examinée sur la base de la structure actuelle de l'exploitation et les extensions envisagées ne peuvent être prises en compte que dans la mesure où elles sont suffisamment assurées. La viabilité à long terme doit pouvoir être confirmée sur la base de faits avérés et d'un examen approfondi de la rentabilité. La vague possibilité ou la simple volonté subjective d'une existence sur le long terme ne suffisent pas à remplir les exigences de l'art. 34 al. 4 let. c OAT (cf. arrêts TF 1C_335/2022 du 9 mai 2023 consid. 4.2.2; 1C_516/2016 du 5 décembre 2017 consid. 5.8; 1C_8/2010 du 29 septembre 2010 consid. 2.3.3). Enfin, l'art. 34 al. 5 OAT précise que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. Une exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT se distingue de l'agriculture exercée à titre de loisir notamment par le fait qu'elle exige l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, dans une mesure économiquement significative (ATF 112 Ib 404 consid. 3; arrêt TF 1A.134/2002 du 17 juillet 2003 consid. 3.3). Un fort investissement en temps n'est pas, à lui seul, un critère déterminant – même un hobby peut s'avérer très accaparant. Il n'est pas décisif non plus que des paiements directs puissent être obtenus. Si l'exploitation concernée n'est pas rentable et qu'elle ne répond dès lors pas à l'une des principales conditions à remplir pour bénéficier d'une autorisation de construire en zone agricole, il est indifférent qu'il s'agisse d'une exploitation au sens des instruments d'encouragement de la législation sur l'agriculture (arrêt TF 1C_8/2010 du 29 septembre 2010 consid. 2.3 à 2.3.3). Pour savoir si l'on est en

présence d'une forme "d'agriculture" ou "d'horticulture" pratiquée à titre de hobby – par opposition aux activités agricoles exercées à titre principal ou accessoire – il y a lieu d'examiner, dans chaque cas, divers critères. Ainsi, l'agriculture pratiquée à titre de loisir n'est pas orientée sur le bénéfice et le rendement. De plus, certains indices permettent de conclure que l'agriculture est pratiquée à titre de hobby; tel est notamment le cas lorsque certains seuils ne sont pas atteints – par exemple en référence aux critères d'octroi de paiements directs – ou lorsque l'exploitation nécessite très peu de main-d'œuvre, évaluée en unités de main-d'œuvre standard ou en jours standard de travail. On a cependant renoncé à fixer des limites quantitatives applicables de manière uniforme afin de trouver des solutions adaptées à chaque cas particulier (www.are.admin.ch/are, rubrique Office fédéral du développement territorial ARE > Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre (2000/2001) [consulté le 13 octobre 2023], art. 34, p. 32).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9

E. 3.2

La maxime inquisitoire s'applique dans la procédure administrative, principe selon lequel il appartient à l'autorité et non aux parties d'établir les faits et, si nécessaire, d'administrer des preuves à cet effet; les parties ont toutefois le devoir de collaborer, notamment pour les faits qu'elles connaissent mieux que les autorités (cf. ATF 138 II 465 consid. 8.6.4 avec renvois; arrêts TF 1C_469/2019 du 28 avril 2021 consid. 6.4 non publié in ATF 147 II 309; 1C_182/2019 du 17 août 2020 consid. 6.4), et dans les procédures qu'ils ont eux-mêmes introduites par leurs requêtes (ATF 143 II 425 consid. 5.1).

E. 3.3

En l'espèce, il n'est pas contesté que la parcelle des recourants se trouve hors zone à bâtir ni qu'ils exercent une activité agricole, qualifiée d'exploitation autonome par l'autorité compétente. Il sied de préciser à cet égard que la portée de cette reconnaissance se limite toutefois au champ d'application de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) et des ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1er de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91; cf. arrêt TF 1A.256/2005 du 10 mars 2006 consid. 2.2). Ils ne peuvent dès lors en tirer un quelconque argument en leur faveur. Par ailleurs, Grangeneuve, Section Agriculture, a relevé que la taille de 0.47 ha de SAU annoncée par les recourants reste modeste. A son sens, il n'est pas possible de considérer que l'activité revêt une certaine importance économique et doute que l'exploitation soit viable sur le long terme. Les recourants contestent fermement cette affirmation et surtout les conséquences qui en découlent pour eux. Ils n'expliquent toutefois pas pourquoi ils estiment le contraire ni ne le démontrent d'ailleurs. Ils ont certes produit en cours de procédure une liste non exhaustive de diverses factures concernant des investissements faits entre juillet 2021 et juillet 2022 pour les besoins de leur exploitation. Ces factures, d'un total de CHF 23'881.80, ne permettent manifestement pas de déterminer la viabilité sur le long terme de leur activité. De plus, aucun document n'a été fourni par les recourants pour démontrer la rentabilité de leur activité; ils n'ont produit aucun compte ni aucune taxation fiscale. Ils n'ont même pas précisé à combien se montent les revenus qu'ils tirent de leur activité ni comment celle-ci se situe par rapport à d'autres activités lucratives qu'ils assumeraient encore par ailleurs. Les recourants se contentent d'avancer l'importance du travail réalisé sans toutefois le chiffrer. Ils ne mentionnent ni le nombre d'heures consacrées à leur production, ni le facteur d'unité de main d'œuvre standard (UMOS) de leur entreprise, ni le

volume de production auquel ils parviennent. L'attestation de l'association E. _____ du 7 septembre 2022 indique uniquement que le couple lui fournit chaque semaine des légumes afin de constituer des paniers de produits locaux et que la production est en augmentation. Cela étant, il n'est fait ici aussi nulle part mention des quantités vendues et des prix en résultant. Or, il incombait aux requérants, dans le cadre de leur obligation de collaborer, de fournir des données pertinentes et compréhensibles sur leur exploitation, dans la mesure où ils entendent prouver que leur projet pouvait être autorisé (cf. arrêts TF 1C_335/2022 du 9 mai 2023 consid. 4.1; 1C_8/2010 du 29 septembre 2010 consid. 2.3.4). Cela vaut d'autant plus en l'espèce que les recourants sont représentés par un avocat et qu'ils auraient pu, dans le cadre de la présente procédure, déposer les documents nécessaires à cet effet. Les mesures d'instruction proposées par les recourants, à savoir une inspection des lieux et leur audition, ne sauraient permettre d'établir la viabilité de l'exploitation ni de démontrer que leur activité ne tient pas du hobby.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 Au demeurant, les intéressés font valoir que leur exploitation va se développer sur la parcelle voisine art. fff RF, propriété de la recourante. Toutefois, c'est sur la base de la situation actuelle qu'il y a lieu de déterminer si l'exploitation est viable sur le long terme. On ne peut dès lors pas tenir compte de sa potentielle évolution. Il en va d'autant moins ici que cette parcelle n'est pas (plus) assujettie à la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), ce qui signifie qu'aucune utilisation concrète de cet immeuble pour l'agriculture n'est en principe envisageable compte tenu de ses caractéristiques particulières (cf. art. 2 LDFR a contrario; arrêt TC VD AC.2015.0026 du 24 décembre 2015 consid. 3 et 4 et 5a). Au vu de ce qui précède, c'est à raison que l'autorité a considéré que les conditions des art. 16a LAT et 34 OAT n'étaient pas remplies et que l'aménagement de la place n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole.

E. 4

Si une autorisation ordinaire au sens de l'art. 16a LAT ne peut être obtenue, il convient d'examiner si les conditions pour obtenir une dérogation selon les art. 24 ss LAT sont remplies.

E. 4.1

En l'espèce, l'examen des conditions des art. 24a, 24b, 24d et 24e LAT peut d'emblée être écarté, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un changement d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation (art. 24a LAT), qu'il n'est pas question d'une activité accessoire à une exploitation agricole (art. 24b LAT), qu'il ne s'agit ni d'un bâtiment d'habitation agricole (art. 24d al. 1) ni d'une construction ou installation jugée digne d'être protégée (art. 24d al. 2) et que le bâtiment n'est pas destiné à détenir des animaux (art. 24e LAT). Seule l'application de l'art. 24c LAT, voire de l'art. 24 LAT, peut donc entrer en considération.

E. 4.2

Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage

d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 5). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de l'ancienne loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 147 II 309 consid. 5.4 et consid. non publié 6.2; 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêt TF 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.1 et les références citées). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, à un assainissement énergétique ou encore à viser une meilleure intégration dans le paysage. Eu égard au principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, l'adjectif "nécessaire" doit être interprété de façon

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 restrictive: il ne s'agit pas d'autoriser des solutions généreuses et confortables, mais seulement ce qui se révèle objectivement indispensable dans chacun des trois cas visés (AEMISEGGER/MOOR/ RUCH/TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c n. 36). En l'espèce, considérant que la demande porte sur l'aménagement d'une place en dur, d'une surface de 104,7 m² revêtue d'un radier en béton, qui est, en l'état, fonctionnelle et utilisable, il n'est dès lors pas soutenable de prétendre qu'un tel aménagement remplit les exigences de nécessité et qu'il ne constitue pas uniquement une amélioration pour un plus grand confort des recourants. Les travaux litigieux ne sont pas, en d'autres termes, indispensables. En particulier, il n'est pas établi que le label bio les imposerait, les recourants se bornant à l'affirmer. C'est dès lors à raison que la DIME a estimé que ces derniers ne pouvaient pas se prévaloir de l'art. 24c LAT, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner encore si les autres conditions sont remplies.

E. 4.3

L'art. 24 LAT permet à l'autorité de délivrer des autorisations en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour de nouvelles constructions et installations ou pour tout changement d'affectations si l'implantation de ces nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b), ces conditions étant cumulatives (arrêt TF 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.4). Selon la jurisprudence, une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, no 575). Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; 123 II 256

consid. 5a). L'application de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non- bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a; 117 Ib 270 consid. 4a). L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). En l'occurrence, même si l'on comprend la motivation des recourants à vouloir une place en dur d'une surface de 104,7 m², revêtue d'un radier en béton, mieux adaptée au chargement et à la réception de marchandises ainsi qu'à la vente directe sur leur exploitation, les raisons invoquées relèvent – quoi qu'ils en disent – de considérations subjectives relevant de leur convenance personnelle, liées à leur activité commerciale, dès lors que la place sert déjà actuellement à cet effet; elles sont, partant, impropres à justifier la construction litigieuse sise en zone agricole. Dans ces conditions, les travaux ne peuvent pas être considérés comme étant imposés par leur destination. Partant, il importe peu qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose pas échéant à un tel aménagement puisque les conditions de l'art. 24 LAT sont cumulatives.

E. 5.1

Dans ces circonstances et à l'évidence, la délivrance d'une autorisation spéciale n'était pas possible. N'étant pas conforme à l'affectation de la zone et ne remplissant pas les conditions d'octroi

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 d'une dérogation, c'est ainsi à bon droit que la DIME a refusé l'octroi d'une autorisation spéciale. La commune ne pouvait quant à elle que refuser le permis de construire sollicité. Il importe peu à cet égard que l'autorité communale soutienne désormais la demande litigieuse. Les recours doivent ainsi être rejetés et les décisions litigieuses confirmées.

E. 5.2

Les frais de procédure sont à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête : I. Les causes 602 2022 172 et 602 2022 173 sont jointes. II. Les recours 602 2022 172 et 602 2022 173 sont rejetés. III. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants et compensés par l'avance de frais versée. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. 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 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 23 octobre 2023/ape/cpy Le Président Le Greffier-stagiaire

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