

## **VD\_OMNI AC.1996.0054 vom 4. Februar 1997**

VD Tribunal cantonal, 1997-02-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1996.0054](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1996.0054)

FR: VD\_OMNI AC.1996.0054 du 4 février 1997

IT: VD\_OMNI AC.1996.0054 del 4 febbraio 1997

### **Regeste**

STAEHELIN Nicolette c/SAT | Charge foncière justifiée en l'espèce

### **Erwägungen**

#### **E. 16**

juin 1995. 2. a) Selon l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1); celle-ci est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain équipé (al. 2, let. a et b). Le droit cantonal et le droit fédéral peuvent en outre poser d'autres conditions (al. 3). En dehors des zones à bâtir, lorsque le projet ne concorde pas avec l'affectation de la zone, une autorisation ne pourra être délivrée que par la voie d'une dérogation aux conditions strictes énoncées à l'art. 24 LAT. L'art. 16 al. 1 LAT dispose que les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole, et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol y sont admises, à la condition qu'elles soient adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation agricole (ATF 116 Ib 134 consid. 3a; 115 Ib 297 consid. 2a; 114 Ib 133/134 consid. 3). En zone agricole, les bâtiments à usage d'habitation ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que s'ils sont indispensables à une exploitation tributaire du sol (voir ATF 121 II 67 ss). La nécessité d'habiter en zone agricole est examinée exclusivement en fonction de critères objectifs. Un logement ne peut être autorisé que si la présence permanente de la famille de l'exploitant et, le cas échéant, de ses employés est indispensable pour assurer une exploitation rationnelle du sol. En outre, une construction nouvelle à usage d'habitation ne peut être autorisée en zone agricole que s'il est établi que les bâtiments existants ne permettent pas de répondre aux besoins de logement et qu'il n'est pas raisonnable d'envisager l'exploitation du domaine depuis une habitation située dans une zone à bâtir proche. De plus, la construction de logements en zone agricole n'est considérée comme conforme à l'affectation de la zone que si le revenu tiré de l'activité agricole ou horticole constitue une part importante des moyens d'existence. Le droit d'habiter hors de la zone à bâtir est réservé à une catégorie de personnes relativement limitée, notamment aux exploitants ou à la main-d'oeuvre agricole, à leur famille, et, naturellement, à la génération qui prend sa retraite après avoir travaillé toute sa vie dans l'agriculture (voir Message du Conseil fédéral du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III, p. 488). Sur le plan cantonal, l'art. 52 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) dispose que les zones agricoles et viticoles sont destinées à la culture du sol et aux activités en relation étroite avec celle-ci; les constructions nécessaires à ces activités y sont

autorisées; il en va de même des installations d'intérêt public dont l'implantation est imposée par leur destination (al. 1). Peuvent notamment être autorisées les constructions d'habitation de l'exploitant, de sa famille et de son personnel, si l'exploitation constitue la partie prépondérante de leur activité professionnelle et si les bâtiments d'habitation en sont un accessoire nécessaire (al. 2, let. b). Suivant l'art. 85 du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RATC), en principe, le propriétaire qui vend, cède ou confie à un tiers l'habitation qu'il utilisait conformément à la destination de la zone, ne peut construire, hors des zones à bâtir, un autre bâtiment d'habitation sur le domaine agricole. b) Les constructions et installations qui n'ont pas un lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole tributaire du sol de façon prépondérante ne sont en principe pas autorisées en zone agricole. La possibilité d'autoriser des constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone agricole est appréciée à la lumière de l'art. 24 LAT. L'art. 24 al. 1 dispose que des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, si l'implantation de ces 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 deux conditions sont cumulatives (ATF 108 Ib 363). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une implantation est imposée par la destination de la construction lorsque des motifs objectifs d'ordre technique, économique ou découlant de la configuration du sol justifient absolument la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (ATF 113 Ib 141) ou lorsque le projet est exclu dans la zone à bâtir (ATF 118 Ib 19). L'art. 24 OAT prévoit des autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé connaissant une diminution notable de la population (al. 1) et dans les sites comportant des constructions ou installations dignes d'être maintenues (al. 2). Les autorisations sont en outre subordonnées aux conditions énumérées à l'art. 24 al. 3 OAT. L'art. 88c al. 1 RATC prévoit encore que les constructions hors des zones à bâtir, soit classées, soit mises à l'inventaire, ou dignes d'être maintenues comme caractéristiques d'un site et dont l'utilisation agricole n'est plus nécessaire peuvent être transformées pour l'habitation si leur maintien à long terme ne peut être assuré d'une autre manière. c) En l'espèce, le projet prévoit la construction de trois logements supplémentaires dans la ferme: un appartement serait destiné à l'habitation de l'exploitant et serait ainsi en rapport avec l'exploitation agricole et un autre est prévu pour le fermier; ces travaux peuvent donc être autorisés en vertu des art. 16 et 22 LAT. En revanche, le dernier logement aménagé dans les combles serait destiné à la location à de tiers non exploitants; ce sont donc des travaux non conformes à la zone qui peuvent être autorisés sur la base de l'art. 24 al. 2 OAT et de l'art. 88c al. 1 RATC. Ces autorisations ont pour effet de conférer à la ferme un usage mixte (agricole et non agricole). Par ailleurs, le fait qu'un logement soit prévu pour l'exploitant dans la ferme a pour effet de supprimer le caractère agricole de la villa, laquelle sera louée à des tiers non exploitants. Le Service de l'aménagement du territoire admet qu'elle ne soit plus à caractère agricole et délivre l'autorisation sur la base de l'art. 24 al. 1 LAT. Les conditions posées par l'art. 24 al. 1 LAT ne sont toutefois pas réalisées en l'espèce; de plus, cette autorisation est également contraire à l'art. 85 RATC. Enfin, la villa ne peut bénéficier de l'assouplissement prévu par les art. 24 al. 2 OAT et 88c al. 1 RATC. Une telle autorisation devrait donc en principe être exclue. Cependant, sur la question de la *reformatio in pejus*, le Tribunal administratif a régulièrement jugé qu'en l'absence d'une disposition légale expresse, il n'est pas habilité à modifier la décision attaquée dans un sens

défavorable à la partie recourante. Si la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît assez largement au supérieur hiérarchique d'une autorité administrative la compétence de réformer in pejus les décisions de ses subordonnés, elle refuse en général ce pouvoir aux juridictions indépendantes telles que les tribunaux administratifs cantonaux lorsqu'il n'est pas prévu par une base légale (voir arrêt CR 91/502 du 13 août 1992 citant ATF 102 Ib 282, spéc. p. 289; ATF 112 Ia 206; ATF 113 Ib 219; ATF 117 Ib 20). Ainsi, le Tribunal administratif ne pouvant réformer la décision au détriment de la recourante, il y a lieu de confirmer l'autorisation. 3.

a) Selon l'art. 782 CCS, la charge foncière assujettit envers un tiers le propriétaire actuel d'un fonds à certaines prestations pour lesquelles il n'est tenu que sur son immeuble. aa) Une jurisprudence fédérale en matière de droit civil (voir ATF 99 II 28 = Jt 1973, p. 581) a posé le principe selon lequel les obligations qui, sans doute possible, existent déjà de par la loi, ne peuvent pas être l'objet d'une charge foncière; dans cette affaire, les propriétaires d'un pâturage dans le canton des Grisons avaient érigé une palissade pour éviter que leur bétail ne pénètre sur le fonds voisin et n'y cause des dommages; ils avaient l'obligation de le faire en vertu des principes généraux du droit; aucune disposition du droit du canton des Grisons n'obligeait expressément à clore son fonds, mais cette obligation pouvait résulter des principes généraux du droit; le voisin n'est en effet tenu de tolérer aucun effet injustifié sur son fonds (art. 641 al. 2 CCS) et un effet direct sur le fonds voisin peut consister dans la pénétration d'animaux. L'obligation d'ériger une palissade ne pouvait dès lors pas être l'objet d'une servitude, ni d'une charge foncière. bb) Les principes de la loi sur l'aménagement du territoire (voir consid. 2a et 2b ci-dessus) visent la délimitation, par les plans d'affectations, des zones à bâtir, des zones agricoles et des zones à protéger. Les règles qui régissent la séparation des zones à bâtir et des zones non constructibles ne permettent pas toujours d'éviter des changements d'affectation non conformes à la destination de la zone agricole. En droit vaudois, les art. 81 al. 3 LATC et 86 al. 1 RATC prévoient que le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports peut exiger l'inscription d'une charge foncière en faveur de l'Etat pour assurer la destination future d'une construction hors des zones à bâtir; la valeur de la charge correspond à l'avantage économique retiré par le propriétaire (art. 86 al. 2 RATC). La charge est indépendante du permis de construire; elle peut aussi être supprimée après coup et le permis subsister (voir Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, p. 183). La possibilité de la charge foncière n'a été conçue que comme un éventuel complément à l'autorisation spéciale exigée hors des zones à bâtir. Il s'agit d'un moyen propre à assurer, dans certains cas, que perdurent les circonstances de fait et de droit ayant fondé l'octroi d'une autorisation; elle permet donc également de garantir le maintien du caractère agricole ou para-agricole prépondérant de l'activité professionnelle de l'exploitation (rapport CEDIDAC no 17, Jean-Albert Wyss, "Les constructions hors des zones à bâtir", p. 159-160). La charge fait obstacle à certains procédés qui consistent à utiliser le statut d'agriculteur d'une personne afin d'obtenir l'autorisation de construire un bâtiment destiné, en fait, à des non agriculteurs. Néanmoins, le moyen de l'inscription d'une charge foncière ne saurait avoir pour effet de rendre conforme au droit une situation qui, à l'origine, ne l'est pas (voir Valérie Scheuchzer, *La construction agricole en zone agricole*, thèse 1992, Lausanne, p.31-32). Si l'obligation d'affecter le bien-fonds à l'agriculture résulte de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, cette dernière ne prévoit pas les moyens qui permettent de garantir une telle affectation à long terme et laisse ainsi aux cantons, par la réserve de l'art. 22 al. 3 LAT, la possibilité de prévoir une charge foncière à cette fin selon les art. 81 al. 3 LATC et 86 al. 1 RATC. b) La recourante fait valoir que les règles

concernant la zone agricole avec les règles du nouveau droit foncier rural garantissent de toutes manières l'affectation agricole du bien-fonds et que la charge foncière ne constitue ainsi pas une mesure adéquate au but poursuivi. aa) La loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR) régit l'aliénation des immeubles agricoles (art. 218 du code des obligations). Elle règle les rapports juridiques concernant les terres agricoles; elle détermine qui peut acquérir des entreprises et des immeubles agricoles et à quelles conditions; elle limite l'engagement de tels objets, ainsi que leur partage et leur morcellement. Elle touche donc la liberté de disposer, tandis que la restriction de l'affectation du sol est assurée par la loi sur l'aménagement du territoire. Les objectifs du droit foncier rural sont le maintien et la création d'exploitations productives (remaniement parcellaire, mesures remédiant au morcellement), la lutte contre la création d'unités économiques trop importantes (par l'accaparement des terres), la reprise des exploitations agricoles à des prix équitables dans le but de prévenir le surendettement, le maintien de l'exploitation agricole au sein de la famille paysanne et la protection du fermier, ainsi que le soutien à l'agriculteur capable qui exploite lui-même ses terres (voir message du Conseil fédéral à l'appui des projets de loi fédérale sur le droit foncier rural du 19 octobre 1988, FF 1988 III, p. 891 ss). La LDFR s'applique notamment aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles qui font partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de la LAT et dont l'utilisation agricole est licite. Suivant l'art. 86 al. 1 let. b LDFR, font l'objet d'une mention au registre foncier les immeubles non agricoles situés en dehors de la zone à bâtir qui ne sont pas régis par la LDFR. bb) La loi sur l'aménagement du territoire pose des principes régissant l'affectation du sol qui ont pour objectif la séparation des zones à bâtir et des zones non constructibles; cette loi poursuit ainsi des buts complémentaires, mais différents de ceux de la loi fédérale sur le droit foncier rural. En outre, les dispositions du droit foncier rural en parallèle aux règles concernant la zone agricole ne garantissent pas le maintien à long terme du caractère agricole du domaine. En effet, la villa et un logement de la ferme sont destinés à des tiers non-exploitants et ils seront donc au bénéfice d'une autorisation définitive conformément à l'art. 24 LAT. Dans ces circonstances, ces immeubles pourront être acquis séparément par des non-exploitants, selon l'exception prévue à l'art. 64 al. 1 LDFR. Par ailleurs, compte tenu du caractère mixte de l'immeuble résultant de l'autorisation de louer deux logements à des non-exploitants, l'octroi d'une autorisation exceptionnelle conformément à l'art. 60 let. a LDFR est possible, ce qui aurait pour effet de soustraire, cas échéant, des parts du domaine du caractère agricole. En l'espèce, il s'agit de garantir le caractère agricole du domaine à long terme, ce qui s'inscrit dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire, et la charge foncière constitue le moyen de garantir ce but. c) En l'espèce, le Service de l'aménagement du territoire entend imposer une charge foncière d'une durée de trente ans et d'une valeur de 200'000 francs, afin de garantir l'affectation agricole de la parcelle en cause. Comme on l'a vu ci-dessus, la charge foncière est un moyen admissible pour permettre d'assurer le maintien du caractère agricole prépondérant d'une parcelle, conforme à la zone agricole. Par ailleurs, la charge foncière n'empêche pas, cas échéant, un partage du domaine, dans la mesure où chaque part reste propre à l'agriculture; elle garantit ainsi l'affectation agricole de l'ensemble du domaine, que celui-ci fasse l'objet d'un partage ou non. La charge foncière permet ainsi un contrôle de l'utilisation agricole future de l'immeuble, ce que ne garantissent pas les dispositions du droit foncier rural. Au regard des possibilités de démembrement du domaine conduisant à un abandon progressif du caractère agricole de celui-ci, la charge foncière est une restriction qui se justifie. Elle assure en outre un revenu locatif portant sur les deux

logements prévus pour des non-exploitants; ces deux logements restant obligatoirement en mains d'un exploitant, malgré, cas échéant, un partage. Il convient enfin de relever que la bonne foi de la recourante n'est pas mise en cause, mais que seule la protection de l'exploitation doit être prise en considération. En définitive, la charge foncière prévue par le Service de l'aménagement du territoire doit donc être maintenue. 4. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Conformément à l'art. 55 LJPA, un émolument de justice de 1'500 francs est mis à la charge de la recourante.

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