

VD_OMNI AC.2006.0171 vom 27. Dezember 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-12-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0171

FR: VD_OMNI AC.2006.0171 du 27 décembre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0171 del 27 dicembre 2007

Regeste

COLLOMB/Municipalité de Bretonnières, Département de l'économie, Service du développement territorial | Conditions auxquelles un exploitant agricole peut être autorisé à construire son logement en zone agricole, à côté de son écurie. Refus d'autorisation confirmé en l'espèce, dès lors que l'habitation actuelle du recourant, en zone à bâtir, est située à seulement 500 m de l'écurie. Un trajet aussi court - et qui ne présente aucune difficulté - permet d'exercer, sans perte de temps significative, une surveillance efficace à partir de l'habitation existante en zone à bâtir, compte tenu de surcroît de la possibilité d'installer des appareils techniques de surveillance.

Erwägungen

E. 1

Il est rappelé en liminaire que le présent litige porte uniquement sur la question de l'implantation de la construction litigieuse sur la parcelle 76 des recourants.

E. 2

que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (lettre a) et si le terrain est équipé (lettre b). L'art. 16a LAT précise 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, cette notion de conformité pouvant être restreinte en vertu de l'art. 16, al. 3 LAT (al. 1); les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice restent conformes à l'affectation de la zone (al. 2). En application de cette dernière disposition, l'art. 34 al. 3 et 4 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) prévoit notamment ce qui suit: "3. Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. 4. Une autorisation ne peut être délivrée que: a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu; et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme." b) Cette réglementation fédérale reprend les principes dégagés par la jurisprudence de l'ancien art. 16 LAT (cf. ATF 1A.205/2004 du 11 février 2005; ATF 1A.19/2001 du 22 août 2001 in ZBl 103/2002 p. 582, consid. 3b). La construction d'un bâtiment d'habitation pour l'exploitant ne peut ainsi être admise que si ces locaux apparaissent indispensables, compte tenu des besoins de l'exploitation; il faut donc se demander si la présence constante de l'exploitant sur place est requise et prendre en considération les possibilités d'habiter à proximité, en zone à bâtir (ATF 112 Ib 259 consid. 2a p. 262, jurisprudence développée notamment in ATF 121 II 307 consid. 3b p. 310 ; 115

Ib 295 consid. 2c p. 298 ; 113 Ib 138 consid. 4d p. 141, 307 consid. 2b p. 312; cf. également ATF 125 III 175 consid. 2b p. 178). Dans tous les cas, le point de savoir si un logement est indispensable en zone agricole doit être examiné selon des critères objectifs et une appréciation d'ensemble, tenant compte dans une plus large mesure de facteurs qualitatifs que de facteurs quantitatifs. N'entrent pas en considération les représentations subjectives et les souhaits de l'exploitant, pas plus que les questions de convenances ou de commodité personnelles (ATF 121 II 67 consid. 3a, 307 consid. 3b). En particulier, dans un ATF non publié 1A.120/1998 du 21 juin 1999, relatif au canton de Zoug, l'autorisation d'installer des locaux d'habitation à côté d'une future écurie en zone agricole a été refusée. Selon cet arrêt, la nécessité de la présence constante de l'exploitant sur place ne se détermine pas seulement selon le type d'exploitation, mais également en fonction de la distance qui sépare l'exploitation de la zone à bâtir la plus proche. Plus les bâtiments d'exploitation sont proches de la zone à bâtir, plus grande est la possibilité de gérer l'entreprise à partir du périmètre bâti. Un bâtiment d'habitation n'a sa place en zone agricole que s'il apporte des avantages essentiels pour l'exploitation (consid. 2d de l'arrêt cité, ainsi que sa référence: Peter Markus Keller, Neubauten in der Landwirtschaftszone, thèse Berne 1987, p. 80). En l'espèce, la ferme existante en zone à bâtir se trouvait à 250 m par voie de terre (200 m à vol d'oiseau) du lieu proposé par le Conseil d'Etat zougais pour la nouvelle écurie (et la nouvelle habitation attenante), respectivement à environ 500 m du lieu choisi par l'agriculteur. En outre, l'exploitant avait possédé un terrain à bâtir encore plus proche d'environ 180 m de chacun des sites mentionnés. Le fait qu'il aurait entre-temps construit et vendu ce terrain à des tiers était dénué de pertinence en l'espèce; admettre le contraire serait revenu à tolérer que celui qui requiert une autorisation de construire puisse, par la vente du terrain à bâtir, forcer la main de l'autorité compétente. Quoi qu'il en soit, il fallait de toute façon considérer que, même avec des distances de 250 ou 500 m, l'implantation du logement sur l'aire d'exploitation n'améliorerait que fort peu les conditions d'exploitation. Que l'on retienne l'un ou l'autre des sites en cause pour le nouveau bâtiment d'exploitation, des trajets aussi courts permettaient d'exercer, sans perte de temps significative, une surveillance efficace de l'exploitation en question à partir de la zone à bâtir. Par ailleurs, l'exploitant avait la possibilité, grâce à des appareils techniques de surveillance, notamment acoustiques, de réduire le nombre des déplacements nécessaires au contrôle moyennant un investissement technique et financier limité. Dans ces conditions, le bâtiment d'habitation prévu n'était pas conforme à la zone. Dans un ATF 1A.205/2004 du 11 février 2005, in RDAF 2005 I p. 365, le Tribunal fédéral a considéré en revanche qu'une distance d'environ 1 km entre l'habitation actuelle - plutôt petite - du constructeur jusqu'au bâtiment d'exploitation justifiait de bâtir une nouvelle habitation à proximité du rural. Certes, il existait des zones à bâtir à une distance inférieure à 1 km du bâtiment d'exploitation; toutefois, il n'apparaissait pas qu'un terrain ou une habitation soit disponible pour l'exploitant. De surcroît, il fallait admettre qu'au regard des conditions topographiques et climatiques, la réalisation d'une habitation à proximité immédiate du bâtiment d'habitation répondait à un besoin essentiel de l'exploitation. Le Tribunal fédéral a confirmé dans un ATF 1A.184/2006 du 15 février 2007 que le caractère indispensable du logement supposait que la zone à bâtir la plus proche soit largement éloignée et difficilement accessible (consid. 3.2). Tout récemment, dans un ATF 1C.67/2007 du 20 septembre 2007, le Tribunal fédéral a confirmé le refus d'autoriser la construction d'une habitation à proximité d'un futur bâtiment d'exploitation (destiné à l'élevage de vaches-mères), quand bien même la distance entre l'habitation actuelle de l'exploitant et le rural à venir s'élevait à 450 m et ne bénéficiait que d'un accès

malcommode, pouvant être problématique en hiver. Même si le besoin de proximité de l'exploitant apparaissait tout à fait compréhensible, l'importance de l'intérêt public à la séparation des zones constructibles et non constructibles, ainsi qu'à la limitation des constructions de bâtiments d'habitation en zone agricole lorsqu'ils ne sont pas objectivement indispensables à l'exploitation, ne permettait pas, en l'espèce, de tenir le projet pour conforme à la zone (consid. 3.3.). c) Enfin, les explications relatives à l'OAT de l'Office fédéral du développement territorial confirment ce qui précède: "Comme auparavant, l'appréciation de ce qui est indispensable à l'entreprise agricole ne se fera pas en fonction des intentions ou des désirs subjectifs du requérant. Un logement n'est réputé conforme à la zone que si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable. Cette question est examinée notamment en fonction de la distance à la zone à bâtir et des tâches de surveillance nécessitées par l'exploitation."

E. 3

OAT doit en particulier se fonder sur: - les données structurelles de l'entreprise (localisation des terres et dévestitures, nature et ampleur des productions, main-d'oeuvre); - les besoins objectifs de la famille; - la description du projet de développement (et des changements induits dans les données structurelles); - le potentiel de développement ultérieur. Quant à la pesée des intérêts prépondérants selon l'art. 34 al. 4 let. b OAT, elle doit intégrer: - l'absence de solution alternative réaliste dans les bâtiments existants (usage mesuré du sol et valorisation du patrimoine); - les impacts du projet sur la nature (biotopes...); - les impacts du projet sur l'environnement (eaux, nuisances...); - les impacts du projet sur les structures agricoles existantes (préservation des bonnes terres...); - l'équipement rationnel possible (accès, eau...); - l'intégration du projet dans le paysage naturel et construit; - l'utilisation rationnelle des investissements de l'Etat (chemins AF, subventions diverses...). c) L'ancien Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) et le Département de l'économie (DEC) ont conclu un Protocole d'Accord du 10 août 2006 prenant effet le 1^{er} septembre 2006, relatif à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir, plus précisément à la "répartition des tâches en relation avec l'examen du respect des exigences de la LAT et de l'OAT, compte tenu des conditions-cadres de la politique agricole fixées dans la LAgr, et mise en oeuvre de l'art. 12 al. 2 LATC ". L'annexe de ce Protocole, intitulée " précision apportée à la décision du Conseil d'Etat du 16 avril 2003 concernant la directive sur la pratique de l'aménagement en zone agricole ", relève en particulier: "La décision du Conseil d'Etat indique notamment que ' les critères d'autorisation des logements agricoles en zone agricole tiennent compte, en attendant les résultats du Plan directeur cantonal, et bien qu'il soit avéré que cette ouverture s'éloigne de la jurisprudence actuelle: - de l'intérêt fonctionnel pour l'exploitation de disposer d'un logement sur place, selon les filières de production, même si ce n'est pas une nécessité absolue de par la nature de la production et/ou de par la distance à la zone à bâtir; - de l'impact des projets sur le territoire, en appréciant de manière différente la création de bâtiments nouveaux ou la transformation de bâtiments existants .' (...) Les chefs des Départements DEC et DIRE demandent donc aux services SAgr et SAT d'appliquer la pratique suivante: A. Logement agricole 1. (...) Conditions: (...) - Le site du nouveau logement est éloigné de plus de 250 m ou de plus de 5 minutes à pied d'une propriété de l'exploitation en zone constructible. Dans ce cas de figure, la dérogation nécessaire selon l'art. 85 RATC peut être accordée pour autant que l'exploitant ne se soit pas séparé d'un logement situé hors des zones à bâtir depuis le 1^{er} janvier 1980 ou d'une propriété en zone constructible à l'intérieur des distances

susmentionnées depuis la même date (compétence SAT). (...)."

E. 4

En l'espèce, en résumé, il convient de déterminer si le logement prévu par le recourant à côté de son rural est nécessaire à son exploitation. Il faut ainsi examiner si sa présence constante est requise, suivant la distance, et prendre en considération les possibilités d'habiter à proximité, en zone à bâtir. a) Le rural du recourant consiste en une étable destinée à un cheptel laitier comportant une trentaine de vaches laitières et autant de génisses. Il convient de retenir avec le SAgr que, sur le principe, l'exploitation d'un tel troupeau implique la présence sur place de l'exploitant afin de pouvoir assurer sa surveillance et des interventions rapides en toutes circonstances (cf. déterminations du SAgr du 15 mars 2007, lettre F supra). b) Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la nécessité de la présence constante de l'exploitant sur place ne se détermine pas seulement selon le type d'exploitation, mais également en fonction de la distance qui sépare l'exploitation de la zone à bâtir la plus proche. Ce chiffre est applicable à la distance entre le rural (à côté duquel le nouveau logement doit être construit) et l'habitation actuelle du recourant. En l'espèce, selon la décision attaquée, l'estimation de la distance entre le rural et l'habitation actuelle du recourant serait d'environ 475 m. Compte tenu de la taille du rural, il sied de retenir qu'elle atteint environ 500 m. D'après le SAT, cette distance est suffisamment grande - ou du moins mal pratique -, pour justifier une nouvelle construction. Il est vrai que l'annexe au Protocole d'Accord du 10 août 2006 passé entre le DIRE et le DEC mentionne une distance limite de 250 m entre le nouveau logement prévu et une propriété de l'exploitation en zone constructible; par extension, ce chiffre concerne ainsi la distance entre le rural (soit le site du nouveau logement) et l'habitation actuelle de l'exploitant. A teneur du Protocole d'Accord par conséquent, la distance entre l'écurie du recourant et son logement actuel justifierait, sur le principe, la construction d'un logement à côté du rural. Cependant, ce chiffre de 250 m ne correspond pas à la jurisprudence fédérale exposée ci-dessus. On rappellera à cet égard que le Tribunal fédéral a refusé à deux reprises la construction d'un logement à proximité d'une écurie lorsque l'habitation actuelle de l'exploitant se situait à 500 m (arrêt 1A.120/1998 précité) ou 450 m du rural (arrêt 1C.67/2007), quand bien même, dans le second cas, l'accès était peu commode, voire problématique en hiver. Il a en effet retenu qu'avec une telle distance, l'implantation du logement sur le site de l'écurie n'améliorerait que fort peu les conditions d'exploitation; des trajets aussi courts permettraient d'exercer, sans perte de temps significative, une surveillance efficace à partir de l'habitation existante en zone à bâtir, compte tenu de surcroît de la possibilité d'installer des appareils techniques de surveillance. On ne discerne pas ce qui justifierait de s'écarter de ces considérations en l'occurrence. En effet, à l'examen des lieux, le trajet de la ferme des recourants, au centre du village, jusqu'à l'écurie, ne présente aucune difficulté. L'accès ne saurait donc être qualifié de problématique au regard des conditions topographiques. Quant au fait qu'il faille traverser tout le village, il ne conduit pas à une autre conclusion. Certes, les recourants font valoir que leur ferme, construite en 1826, n'est plus transformable pour des coûts raisonnables, qu'elle n'a pas le chauffage central et que seul un boiler à mazout permet d'obtenir de l'eau chaude. Bien que compréhensibles, ces arguments ne sauraient être déterminants pour autoriser la construction d'un logement en zone agricole. b) Dans ces conditions, les questions de savoir à quelle distance de l'écurie se trouve la parcelle 169 appartenant aux recourants et sise en zone constructible (190 à 258 m selon le SAT, 260 m selon les recourants, 220 à 300 m selon le SAgr), si l'on pourrait attendre des recourants qu'ils démolissent le hangar pour y construire leur logement et si la vente des parcelles 170

à 177 était indispensable à la survie de leur exploitation souffrent de demeurer indéçises. c) En conclusion, tout bien pesé, l'intérêt public à la séparation des zones constructibles et non constructibles, ainsi qu'à la limitation des constructions de bâtiments d'habitation en zone agricole l'emporte, en l'espèce, sur l'intérêt privé des recourants à être logés sur le site de leur exploitation.

E. 5

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument de justice sera mis à charge des recourants déboutés. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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