

VD_OMNI AC.2017.0432 vom 27. September 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-09-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0432

FR: VD_OMNI AC.2017.0432 du 27 septembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0432 del 27 settembre 2018

Regeste

A. _____/Service du développement territorial, Municipalité de Rossinière | Confirmation de la décision du SDT, refusant le morcellement de l'entreprise agricole du recourant, qui souhaite conserver son habitation au sein de l'exploitation, le solde étant remis à ses trois neveux. Pour les constructions hors des zones à bâtir, qui deviendraient non conformes après le morcellement, la décision du SDT doit s'appuyer, s'agissant de bâtiments existants, sur les art. 24a ss LAT. Sont visés en l'occurrence les art. 24a (changements d'affectation sans travaux) et 24d LAT (bâtiment d'habitation à vocation agricole dont l'affectation devient non agricole). Ces dispositions appellent une appréciation objective de la situation qui serait créée par le projet de détachement et non une évaluation subjective du projet du recourant. Constat qu'en l'occurrence, l'opération de morcellement aurait une incidence sur le territoire, de sorte que les conditions de l'art. 24a LAT ne sont pas réalisées. Les conditions de l'art. 24d LAT ne sont pas non plus réalisées, le logement en cause étant destiné à être utilisé par la génération qui prend sa retraite, conservant ainsi sa vocation agricole dans la mesure où l'exploitation se poursuit. Le changement d'affectation, souhaité pour des motifs financiers, ne peut dès lors pas être autorisé. Recours rejeté par substitution de motifs.

Erwägungen

E. 1

L'art. 58 LDFR pose le principe de l'interdiction de partage matériel et de morcellement des entreprises agricoles. Ce texte comporte toutefois des exceptions, prévues à l'art. 59 LDFR, ainsi que la possibilité de bénéficier d'autorisations exceptionnelles aux conditions de l'art. 60 LDFR ; selon la lettre a, pertinente en l'occurrence, une entreprise agricole peut être divisée en une partie qui relève du champ d'application de la présente loi et une autre qui n'en relève pas. Tel est le projet du recourant en lien avec le détachement d'une partie de la parcelle 257 entourant le bâtiment ECA 775. a) Toutefois, le législateur, comme la jurisprudence, ont identifié le besoin d'une coordination entre les préoccupations relevant du droit foncier rural et celles du droit de l'aménagement du territoire ; l'adoption de l'art. 4a ODFR traduit cette préoccupation (voir aussi art. 49 OAT). En effet, l'entreprise agricole comporte généralement des constructions, sises (fréquemment) sur des parcelles situées en zone agricole ; de telles constructions sont alors conformes à l'affectation de cette zone. En revanche, en cas de morcellement et de soustraction au régime de la LDFR et si la parcelle détachée comporte un bâtiment, ce dernier n'est alors plus affecté à un usage agricole et n'est donc plus conforme à l'affectation de la zone. Cette soustraction au régime agricole est susceptible d'entraîner des conséquences sur le plan de l'aménagement du territoire, raison pour laquelle l'autorité compétente, à teneur de l'art. 25 al. 2 LAT (mentionnée à l'art. 4a al. 1 ODFR ; en l'occurrence le SDT), doit se prononcer pour autoriser ou non le

projet. En substance, s'agissant de constructions hors des zones à bâtir, qui deviendraient non conformes après le morcellement, la décision doit s'appuyer, s'agissant de bâtiments existants, sur les art. 24a ss LAT (dans ce sens, voir ATF 125 III 175, consid. 2c ; CDAP AC.2015.0026 du 24 décembre 2015 consid. 6b). On note d'ailleurs que le Service de l'agriculture, compétent pour statuer sur la demande d'autorisation de morcellement, ne peut délivrer celle-ci qu'une fois la décision du SDT exécutoire (art. 4a al. 2 ODFR) et il est lié par cette dernière. En substance, le Service de l'agriculture doit alors pour l'essentiel arrêter l'étendue de la surface à détacher, couvrant l'emprise du bâtiment devenu inutile et les dégagements correspondants. Les commentateurs de l'art. 60 lit. a LDFR (Herrenschwand/Stalder, BGBB Kommentar, 2^{ème} édition Brugg 2011, Art. 60 N 7 s.) relèvent d'ailleurs que l'autorité compétente en matière de constructions hors zone doit statuer en s'appuyant au premier chef sur le critère de l'utilité ou non du bâtiment en cause pour des usages agricoles, au sens de l'art. 16a LAT, compris largement et apprécié de manière objective (les besoins de la génération qui se retire devant à cet égard être pris en compte). b) Le SDT a refusé l'autorisation requise en application des art. 24a ou 24d al. 1 LAT. Sa décision ne précise pas laquelle de ces deux règles s'applique, laissant ainsi entendre que leur régime serait identique; elle n'examine pas non plus en détail en quoi les conditions posées respectivement par l'art. 24a ou 24d al. 1 et 3 LAT ne seraient pas réalisées. En substance, le SDT retient essentiellement que le logement, qui serait désormais soustrait au régime de la LDFR, reste indispensable à l'entreprise agricole, après sa remise aux neveux du recourant, comme le suggèrent les commentateurs précités, en lien avec les besoins de la génération qui se retire. La décision fait état également, sans plus de précisions, « des intérêts prépondérants liés à l'aménagement du territoire » opposés au projet. On examinera ci-après successivement l'application des deux dispositions citées. On relève d'ailleurs au passage que l'art. 24d est complété par l'art. 43a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (ci-après : OAT; RS 700.1). Quoiqu'il en soit, par rapport au régime rigoureux de l'art. 24 LAT, tant l'art. 24a que l'art. 24d LAT prévoient un régime allégé pour l'octroi de dérogations à l'interdiction de construire hors de la zone à bâtir, puisqu'ils ont trait à des bâtiments existants.

E. 2

a) L'art. 24a LAT concerne les changements d'affectation sans travaux ; plus précisément ce type de projet doit pouvoir être réalisé sans effectuer de travaux de transformation sujets à permis de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Dans cette hypothèse, l'autorisation « doit être accordée » pour autant, notamment, que ce changement d'affectation n'ait « pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement » . A contrario, dès l'instant que des travaux de transformation nécessitant un permis de construire doivent être réalisés, cette disposition n'est plus applicable. Le point de savoir si une autorisation de construire est nécessaire ou non relève ici du droit fédéral et la jurisprudence s'est montrée à cet égard sévère ; autrement dit, la portée pratique de cette disposition devrait rester relativement faible (voir sur ces points Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Zurich, 2017, art. 24a LAT N 3 ss ; Waldmann/Haenni, Raumplanungsgesetz, Berne, 2006, art. 24a N 4). b) On note que l'article 24d LAT, spécialement son alinéa 1, concerne la situation d'un bâtiment d'habitation à vocation agricole dont l'affectation devient non agricole ; l'idée du législateur est ici de suivre les grandes mutations du monde agricole et de rendre possible sans trop de difficultés ce type de changement d'affectation ; on le résume parfois sous l'adage « Wohnung bleibt Wohnung ». La question se pose ainsi de savoir si un projet, tel

que celui examiné en l'espèce, ayant trait à un changement d'affectation d'un immeuble d'habitation, relève nécessairement de l'art. 24d LAT ou, au contraire, s'il peut être régi par l'art. 24a LAT. Certains auteurs doutent par exemple que la transformation d'une ancienne ferme en maison d'habitation non agricole puisse relever de l'art. 24a LAT (Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Zurich, 2017, art. 24a LAT N 12) ; pour parvenir à cette conclusion, ils retiennent cependant qu'un tel projet, vu son ampleur, a des incidences sur le territoire (selon la formule de l'art. 24a al. 1 lit. a LAT). Il reste qu'un tel changement d'affectation est tout à fait envisageable dans le cadre de l'art. 24a LAT, à teneur du texte de cette disposition à tout le moins (dans ce sens, Waldmann/Haenni, Raumplanungsgesetz, Berne, 2006, art. 24a N 4 ; ils donnent l'exemple du changement d'affectation d'une habitation agricole en logement de vacances). La jurisprudence, même si elle n'a pas tranché la question de manière expresse, semble l'avoir admis (TF arrêt du 7 octobre 2016, 1C.94/2016 ; voir spécialement l'état de faits ; voir aussi CDAP, arrêt du 25 juin 2018, AC.2017.0083, consid. 2c, plus affirmatif, dans le cas d'un agriculteur partant à la retraite et qui remet son domaine à un tiers, mais restant dans son logement en zone agricole). Dans la mesure où cette disposition est potentiellement applicable, il convient toutefois de vérifier si le changement d'affectation projeté a ou non une incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (art. 24a al. 1 lit. a LAT ; les autres aspects de la norme sont ici secondaires ou peu pertinents). Selon la doctrine et la jurisprudence, cette condition n'est pas remplie si le projet entraîne par exemple une utilisation accrue des voix d'accès ou des autres éléments de l'équipement ou encore si elle est de nature à créer des nuisances supplémentaires significatives ; un accroissement, même minime suffit. On a aussi déjà évoqué l'exemple de la transformation d'une ancienne ferme en maison d'habitation agricole ; dans un tel cas, il faut a priori retenir une incidence sur le territoire qui exclut l'autorisation facilitée de l'art. 24a LAT. En revanche, lorsque les conditions posées par l'art. 24a al. 1 LAT sont remplies, il n'y a plus lieu de procéder à une pesée d'intérêts, car l'autorisation doit être accordée (sur tous ces points, Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Zurich, 2017, art. 24a LAT N 11 ss). L'art. 43a OAT n'est d'ailleurs pas applicable dans l'hypothèse de l'art. 24a LAT (outre le texte de cette disposition, voir Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Zurich, 2017, remarques préliminaire ad. art. 24 à 24e et 37a N 31 ; l'auteur relève que ces conditions coïncident dans une large mesure avec celles posées par l'art. 24d al. 3 LAT). Il n'est donc pas évident que l'on doive examiner en outre, si l'on se réfère à la lettre de l'art. 24a LAT, en présence d'un changement d'affectation sans travaux portant sur une habitation, si celle-ci n'est plus nécessaire à son usage agricole antérieur (selon la formule de l'art. 24d al. 3 lit. a LAT et 43a lit. a et b OAT). Tel est pourtant l'élément qui constitue le fondement (principal) du refus opposé par le SDT. c) Le régime de l'art. 24a LAT est sans doute plus souple que celui de l'art. 24 d LAT. Il n'en reste pas moins que l'une et l'autre dispositions appellent une appréciation objective de la situation qui serait créée par le projet de détachement en cause et non une évaluation subjective du projet du recourant (Herrenschwand/Stalder, BGGB Kommentar, 2 ème édition Brugg 2011, Art. 60 N 7). Il ne suffit donc pas de relever que le bâtiment ECA 775, une fois détaché et habité par le recourant lui-même, agriculteur désormais retraité, ne devrait pas avoir d'incidence sur le territoire et l'équipement — ce qui est plausible. Dans une approche objective, il faut bien plutôt prendre en considération le fait que le bâtiment précité, avec son nouveau statut,

pourrait être occupé — non pas seulement par un ancien agriculteur — mais aussi par une famille citadine, dotée de véhicules. Force est alors d'en conclure, sinon à une incidence sur l'équipement (avec un trafic accru), du moins à une incidence sur le territoire ; après une telle opération en effet, l'on serait en présence d'un bâtiment non-agricole totalement isolé au cœur d'une zone agricole, réalisant ainsi presque un cas d'école de mitage du territoire. Dans leur lettre du 15 janvier 2018, les neveux du recourants montrent bien les difficultés susceptibles de résulter d'une affectation non agricole du bâtiment d'habitation ECA 775. Ils insistent sur le peu d'ensoleillement dont bénéficie ce bâtiment ; ils insistent surtout sur le fait que ce chalet est situé au milieu de l'exploitation, dans un environnement bruyant (véhicules agricoles, chiens de travail et de protection, moteurs de séchage en grange, bêlement du bétail, de bonne heure et jusque tard dans la nuit, dimanche et jours fériés compris). Ils mettent le doigt sur les conflits potentiels susceptibles de prendre naissance dans le cas où ce logement, qui serait désormais non-agricole, serait effectivement occupé par une famille aux habitudes urbaines et potentiellement hostile à un tel environnement. Ils n'envisagent ainsi qu'une occupation du bâtiment ici en cause par leur oncle et son épouse, soit par un « agriculteur », certes retraité. Or, l'autorité, lorsqu'elle statue sur une demande fondée sur l'art. 24a LAT, doit précisément procéder à une appréciation objective du projet et de ses implications. Dans une telle approche, l'autorité intimée ne pouvait parvenir qu'à un seul résultat : les conditions à remplir au regard de l'art. 24a al. 1 lit. a LAT ne sont dès lors pas réalisées, ce qui conduit au refus de l'autorisation prévue par cette disposition.

E. 3

Dans la mesure où l'autorisation de l'art. 24a LAT doit être refusée, il convient d'examiner encore si le projet peut être avalisé sur la base de l'art. 24d LAT. Dans ce cadre, l'argumentation du SDT peut être suivie. En réalité et comme on l'a vu, le projet du recourant postule à l'avenir une occupation du bâtiment ECA 775 par lui-même et son épouse, soit par un exploitant ayant pris sa retraite. Dans sa décision de 2011, le SDT avait d'ailleurs déjà retenu cette hypothèse, aussi bien dans le cas d'une remise du domaine aux enfants du recourant qu'à ses neveux ; la situation de fait évoluerait ainsi comme prévu — sans qu'un changement d'affectation au sens de l'art. 24d LAT ne soit nécessaire. En définitive, le recourant et son épouse devraient être considérés comme la génération qui prend sa retraite (rien n'indique dans la jurisprudence qu'il doit s'agir des parents du futur exploitant). Certes, ce privilège accordé à la famille qui se retire ne peut être admis qu'en faveur de celui qui a effectivement exploité le domaine et y a vécu jusque-là ; mais tel est bien le cas en l'espèce (voir à ce propos Waldmann/Haenni, Raumplanungsgesetz, Berne, 2006, art. 16a N 14, page 386). Autrement dit, dans cette configuration, le SDT n'a pas d'autorisation à délivrer, en l'absence d'un changement d'affectation de l'habitation en cause, qui restera agricole ; et le logement en cause est et reste nécessaire au recourant, soit à la génération qui se retire, alors que l'exploitation se poursuit (art. 24d al. 3 lit. a LAT ; art. 43a OAT). Au surplus, il conviendrait de s'attarder aussi sur les autres conditions devant être respectées dans le cadre de ceux deux dispositions. Une pesée d'intérêts est notamment requise (art. 24d al. 3 lit. e LAT ; art. 43a lit. e OAT) ; or, dans un tel contexte, on peut imaginer que les conflits préprogrammés envisagés par les neveux des recourants devraient peser en défaveur du projet (sur ces différents points, Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Zurich, 2017, art. 24d LAT N 20 ss, spécialement 21 in fine). En fin de compte, les considérants qui précèdent conduisent à un rejet du recours, par substitution de motifs cependant, et à la confirmation du refus d'autorisation attaqué. En substance, le recourant et

son épouse constituent la génération qui se retire, au sens de l'art. 34 al. 3 OAT ; tel est d'ailleurs ce que prévoyait la décision de 2011, lorsqu'elle autorisait la construction d'un second logement sur la parcelle 257. A cet égard, rien n'a changé. La difficulté provient exclusivement du fait que la remise du domaine n'intervient pas en faveur des enfants du recourant, mais de ses neveux. Sur la base de préoccupations d'aménagement du territoire et de considérations objectives, le bâtiment ECA n° 775 doit cependant rester agricole, ensermé qu'il est dans un environnement agricole ; les neveux du recourant l'ont d'ailleurs bien mis en évidence. Dans cette mesure, il convient de refuser le changement d'affectation prévu, lequel n'est souhaité a priori que pour des motifs financiers, lesquels ne sauraient prévaloir.

E. 4

Vu l'issue du litige, les frais seront mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 et 52 LAT-VD). Il n'y a au surplus pas lieu à l'allocation de dépens.

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