

BGer 1C_18/2022 vom 9. Mai 2023

Bundesgericht, 2023-05-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_18_2022

FR: TF 1C_18/2022 du 9 mai 2023

IT: TF 1C_18/2022 del 9 maggio 2023

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Elle est particulièrement touchée par la décision litigieuse, qui autorise l'utilisation par des chevaux d'un chemin qui jouxte sa parcelle, et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours (concernant les abris, cf. toutefois ci-après consid. 4).

E. 2

Les pièces nouvelles produites par la recourante sont irrecevables (art. 99 al. 1 LTF).

De même, il ne sera pas tenu compte des écritures adressées directement par la recourante, respectivement par son président. Prolixes - ce que ne tolère pas l' art. 42 al. 6 LTF -, celles-ci contiennent essentiellement des faits, que le Tribunal fédéral ne revoit qu'à des conditions très strictes (art. 97 al. 1 LTF), non réunies en l'espèce. Le mandataire de la recourante s'étant déterminé à chacune des occasions qui lui ont été données pour ce faire, les écritures que celui-ci a produites sont considérées comme retranscrivant de façon suffisamment exhaustive la position de la recourante.

S'agissant des faits, la recourante revenant de nombreuses fois sur la chronologie de l'agrandissement progressif de la sente devenue aujourd'hui le chemin litigieux longeant le sud de sa parcelle, le Tribunal fédéral prend tout de même connaissance des photographies aériennes disponibles sur le site officiel de Swisstopo. Il constate que le chemin litigieux est déjà existant sur la photographie de 1970 en la forme d'un sentier. Son emprise n'a que peu évolué jusqu'à l'image de 2003. Sur la photographie de 2004, l'emprise de la sente est désormais comparable à celle de la photographie actuelle (image renouvelée en 2019).

Quant à la violation du droit d'être entendue brièvement mentionnée dans le recours en lien avec les clés USB que l'autorité précédente lui aurait retournées sans en tenir compte, elle ne sera pas retenue. La recourante a adressé ces clés directement à la cour cantonale qui les a transmises à son avocat en l'invitant à communiquer au tribunal, en version papier, les documents qu'il jugerait pertinents. Celui-ci a subséquemment déposé de nouvelles pièces que l'arrêt attaqué mentionne et qui ont été ainsi prises en considération. Le droit d'être entendue de la recourante a dès lors été respecté.

E. 3

La recourante fait valoir en substance une violation des art. 16a et 24 LAT , le chemin d'accès au pâturage emprunté par les chevaux, qui longe le côté sud de sa parcelle, ne pouvant selon elle être autorisé en vertu de ces dispositions.

E. 3.1.1

Selon l' art. 18 al. 1 LAT , le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des art. 15 à 17 LAT. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas (Message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1978 I 1029 ch. 22). Ainsi, la création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés (arrêt 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2). En application de l' art. 18 LAT , l'art. 50a al. 1 let. b LATC en vigueur jusqu'au 31 août 2018 prévoyait que les communes peuvent définir des zones spéciales notamment pour permettre l'exercice d'activités spécifiques (sports, loisirs, extraction de gravier, etc.) dont la localisation s'impose hors de la zone à bâtir.

E. 3.1.2

A teneur de l' art. 22 al. 2 let. a LAT , une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 29

ad

art. 22 LAT). Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité à l'affectation de la zone est liée à la nécessité de la construction: celle-ci doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant. Cette clause du besoin est clairement exprimée pour les zones agricoles à l' art. 16a al. 1 LAT . Elle vaut également pour les constructions et installations sises en zone à protéger au sens de l' art. 17 LAT (ATF 132 II 10 consid. 2.4; arrêt 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499). Des exigences analogues doivent être posées pour les constructions conformes à l'affectation des autres zones non à bâtir.

Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'utilisation de la zone afin de garantir que celle-ci demeure une zone non constructible (ATF 133 II 370 consid. 4.2; 129 II 413 consid. 3.2). Le critère de la nécessité implique aussi que les intérêts en présence soient appréciés et mis en balance.

L'implantation et la conception architecturale de la construction ne doivent contrevenir à aucun intérêt prépondérant (cf. art. 34 al. 4 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêts 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499; 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1), mais également des autres prescriptions du droit fédéral.

Pour les constructions hors zone à bâtir non conformes à l'affectation de la zone, l' art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l' art. 22 al. 2 let. a LAT , des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement

d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

E. 3.1.3

Les art. 1 et 2 du règlement sur le PPA (RPPA) ont la teneur suivante:

Article 1 Buts et fonctions du plan

Le plan partiel d'affectation (PPA) "Les Dudes" a pour buts:

- de permettre le réaménagement des constructions existantes et la réalisation de constructions et installations nouvelles, afin d'établir un centre équestre destiné aux loisirs et à la pension commerciale des chevaux;
- de poursuivre l'élevage et autres activités relatives au futur centre équestre;
- de préserver et mettre en valeur les éléments naturels et paysagers du site;
- d'assurer un développement cohérent et mesuré des constructions et aménagements du secteur;
- de préserver la zone agricole.

Article 2 Destination du plan

Le périmètre du PPA "Les Dudes" est destiné aux activités équestres, activités spécifiques faisant l'objet d'une affectation en zone spéciale au sens de l'article 50a de la Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire des constructions (LATC) du 4 décembre 1985, et développée par plan spécial (PPA).

E. 3.2

La parcelle sur laquelle est implanté le chemin litigieux est régie par le PPA. C'est donc le règlement du PPA qui définit l'affectation de la zone et, par conséquent, qui permet de déterminer la conformité d'une installation ou construction à l'affectation à la zone.

Comme le relève la recourante, la cour cantonale a constaté à raison que le chemin est situé en "zone agricole protégée". Il s'agit de la zone agricole protégée telle que définie par le RPPA, auquel il convient de se référer pour en connaître la fonction. Aussi, au contraire de ce qu'affirme péremptoirement la recourante, cela ne signifie pas qu'il faille s'en remettre à la définition de la zone agricole au sens de l'art. 16a LAT, mais bien aux règles du RPPA relatives à la zone agricole protégée. A la différence de l'art. 23 RPPA traitant de la "zone agricole" et renvoyant expressément aux dispositions cantonales et fédérales relatives à la zone agricole, l'art. 24 RPPA prévoit ce qui suit:

Article 24 Zone agricole protégée

La zone agricole protégée est destinée à la préservation des éléments paysagers et des valeurs naturelles. Elle est inconstructible.

La piste d'obstacles existante peut être entretenue et maintenue à des fins de concours équestres occasionnels.

L'exploitation agricole sous forme de pâturage est préservée et favorisée dans cette zone. Le pâturage d'autres types de bétail est autorisé, à l'exception des moutons.

Les surfaces herbagères seront préservées et entretenues dans des conditions adaptées aux valeurs locales. Les fauches multiples et précoces doivent être évitées.

Les clôtures fixes, type treillis, fils barbelés, pouvant faire obstacle aux mouvements de la faune sont interdites. Seules sont autorisées, les clôtures mobiles et les parcs à bétail électrifiés pendant la période de pâture.

L'organisation de concours hippiques est autorisée.

Le RPPA prévoit donc que "l'exploitation agricole sous forme de pâturage est préservée et favorisée dans cette zone, le pâturage d'autres types de bétail étant autorisé, à l'exception des moutons". La cour cantonale a considéré que les chevaux pouvaient ainsi brouter et s'ébattre librement dans le pâturage, ce qui relevait d'une activité conforme à la zone agricole protégée au sens du PPA.

E. 3.2.1

C'est tout d'abord en vain que la recourante tente de distinguer les animaux de rente qui seraient selon elle admis à paître - et par conséquent à circuler sur le chemin d'accès au pâturage - des animaux de compagnie - tels que les chevaux du centre équestre - qui ne le seraient pas. En effet, conformément au RPPA, auquel la cour cantonale s'est référée à juste titre plutôt qu'à l'art. 16a al. 1 LAT comme le fait à tort la recourante, il ne s'impose pas que les animaux en cause proviennent d'une exploitation agricole. On constate en effet que l'art. 24 RPPA prévoit que soit mis à pâture du

bétail, terminologie qui comprend les chevaux. En outre, à la lumière des buts du PPA tels qu'exposés aux art. 1 et 2 RPPA, il est logique que ce soient avant tout les équidés du centre équestre régi par le plan partiel d'affectation qui viennent paître sur ce terrain. Le chemin leur permettant d'accéder audit pâturage est donc bien conforme à l'affectation de la zone.

E. 3.2.2

La recourante met en outre en doute qu'il soit

nécessaire que ce soient des chevaux qui paissent dans le pâturage, alors qu'il pourrait s'agir de vaches ou d'autres animaux ou que le pré pourrait être fauché pour faire du foin. Or le fait que de telles options - a priori non prohibées par le règlement - apparaissent tout à fait admissibles n'exclut pas pour autant que des chevaux puissent être mis à pâture sur le terrain litigieux. En effet, les alternatives mentionnées par la recourante généreraient également des nuisances, potentiellement plus importantes du fait de l'utilisation de machines agricoles - y compris pour le transport de bovins qui, au contraire des chevaux des intimes, ne vivent pas sur place. Appellatoire, une telle argumentation ne permet pas d'exclure la solution retenue par les instances cantonales.

A ce sujet, l'ARE souligne que le chemin apparaît être aménagé dans un secteur qui, sur le principe, est inconstructible; il émet des doutes quant à son admissibilité, tout en précisant que l'aménagement pourrait s'inscrire dans le cadre de ce qui est nécessaire pour mener à bien l'exploitation agricole des champs voisins. Aussi, la conclusion que le chemin est nécessaire à la pâture des champs peut-elle être confirmée, l'ARE n'indiquant pas - et rien ne le justifierait - que les chevaux devraient être exclus de cette prairie au profit d'un autre type de bétail.

E. 3.2.3

Toujours sous l'angle de la nécessité, la recourante affirme que deux autres accès au pâturage seraient préférables, de sorte que le chemin longeant le sud de sa parcelle ne serait pas nécessaire.

Examinant les variantes d'accès possibles, la cour cantonale a retenu que le tracé au sud du pâturage est très en pente, de sorte qu'il est dangereux pour les chevaux. D'autre part, inscrit en qualité II des surfaces de promotion de la biodiversité au sens des art. 14 et 59 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD; RS 910.13), ce secteur présente une flore de grande qualité et des structures favorisant la biodiversité. De telles surfaces devraient donc être limitées à une pâture extensive, sans passages fréquents. La recourante ne fait valoir aucun argument qui justifierait de s'écarter de cette appréciation. Au contraire de ce qu'elle affirme, la question de la flore a été abordée en audience, ce qui ressort expressément du procès-verbal dressé à cette occasion (p. 2) et sur lequel les parties ont été invitées à se déterminer. Ensuite, sauf à méconnaître le concept de pâture extensive, le fait que les chevaux paissent de toute façon sur cette partie du pré ne saurait suffire à justifier d'y implanter le chemin d'accès. Enfin, la critique envers l'argument de la pente, qui consiste uniquement à affirmer que "la pente n'est pas si forte" et qu'elle est "parfaitement ordinaire en Suisse", est purement appellatoire, la recourante n'exposant en rien pour quelles raisons son appréciation de la situation devrait être préférée à celle des premiers juges. Bien plus, le principe du regroupement des constructions et installations en zone agricole (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.5; arrêt 1C_892/2013 du 1er avril 2015 consid. 3.1 in RDAF 2015 I p. 453), a priori transposable à toute zone non constructible, tend précisément à ne pas privilégier ce tracé, éloigné de tous les autres aménagements de l'exploitation.

S'agissant du tracé passant au nord du pâturage, par le chemin qui conduit à la parcelle n° 754, la recourante ne discute pas la motivation retenue par les premiers juges pour écarter cette variante. Elle se borne à se référer à la constatation, par les instances judiciaires dans un précédent litige, que le chemin en question pouvait précisément être utilisé par les chevaux. Certes, l'arrêt attaqué s'est également référé à cette précédente affaire pour relever que la recourante adopte un comportement contradictoire en défendant désormais la pertinence du passage au nord auquel elle s'était autrefois opposée. Mais la véritable raison pour laquelle la cour cantonale a exclu cette variante est que ce chemin fait l'objet d'une utilisation tant pédestre qu'automobile par les visiteurs du centre équestre ainsi que par les membres de la recourante elle-même, de sorte que cet usage accru rend la cohabitation avec le passage des chevaux dangereuse. Or la recourante n'explique pas en quoi une telle motivation, qui paraît pourtant convaincante, devrait être écartée. Et le seul fait que le passage des chevaux soit autorisé sur ce chemin ne la contredit pas, ni ne rend celui-ci plus éligible au choix du cheminement pour faire accéder les bêtes au pâturage. Il y a donc lieu de confirmer l'appréciation des premiers juges sur ce point également.

Quant au tracé actuel, outre qu'il ne présente aucun des inconvénients relevés pour les deux autres variantes, il consiste en un chemin qui existe à tout le moins depuis 1970 (cf. consid. 2 ci-dessus), soit avant l'entrée en vigueur de la réglementation fédérale consacrant la séparation des territoires bâtis et non-bâtis, ce qui plaide en faveur de son maintien.

E. 3.2.4

Enfin, la recourante se prévaut de différents intérêts qui justifieraient d'exclure le passage des chevaux: dégagement de poussière, entrave à la circulation de la faune en raison des barrières et constructions trop rapprochées.

Alors que la cour cantonale s'est penchée sur chacun de ces éléments, la recourante se borne à présenter à nouveau ses doléances sans s'en prendre aux motifs de l'arrêt attaqué. A priori

irrecevables faute de motivation suffisante (art. 42 al. 2 LTF), de tels griefs doivent quoi qu'il en soit être rejetés pour les motifs retenus par les premiers juges, qui sont convaincants.

En effet, s'agissant de la poussière, la cour cantonale expose que, vu la configuration des lieux, il est tout autant vraisemblable que celle-ci provienne de l'aire de sortie des chevaux située au nord et à l'ouest du chalet de la recourante, voire du chemin emprunté par les véhicules. La cour cantonale s'est en outre référée aux constatations du Ministère public dans son ordonnance de non-entrée en matière sur la plainte formée par D. _____ et sa compagne contre C. _____ pour lésions corporelles graves et simples au motif qu'elle aurait fait galoper ses chevaux jour et nuit à proximité du chalet, provoquant ainsi des dégagements de poussière qui porteraient atteinte à leur santé et les empêcheraient de dormir. Il en ressort que le comportement des chevaux est parfaitement habituel, que le nombre de chevaux qui transitent n'est pas excessif et que, le chalet étant un îlot au milieu du manège, il est dans l'ordre des choses que les chevaux galopent et dégagent de la poussière à proximité de l'habitation de la parcelle n° 754. La cour cantonale, faisant sienne l'appréciation de la DGE, ajoute encore que la législation sur la protection de l'air ne prévoit pas de limitation préventive des émissions de poussière dues au passage des chevaux de sorte qu'il n'y a pas lieu de prescrire des exigences complémentaires. Le Tribunal fédéral ne peut que constater la pertinence de ces observations et s'y rallier, alors que la recourante n'émet aucune critique à leur égard, le seul fait qu'elle occupe le chalet depuis une date antérieure à l'adoption du PPA étant au demeurant sans pertinence.

Quant à d'éventuelles entraves à la circulation de la faune à cause des clôtures, la cour cantonale a constaté que celles-ci étaient faites de poteaux en bois munis de traverses en bois, respectivement de piquets en bois reliés par des rubans ou fils électriques. Ces clôtures ne sont donc pas de type treillis ou fils barbelés, interdits par l'art. 24 al. 5 RPPA dont le but est précisément d'assurer le possible passage de la faune. La recourante ne discute pas l'application de cette disposition et l'on ne voit pas en quoi elle serait critiquable.

En lien avec ces clôtures, la recourante fait valoir que celles-ci ne respecteraient pas la distance aux limites prévue par l'art. 10 RPPA. Or il n'y a pas de raison de s'écarter de l'appréciation de la cour cantonale, qui a jugé que cette disposition était applicable aux bâtiments et non à des cheminements ou des clôtures. Appliquer systématiquement cette règle à des chemins, comme le fait appellatoirement la recourante, empêcherait tout chemin de franchir une limite parcellaire, ce que fait pourtant le chemin de la parcelle n° 753 grevé d'une servitude de passage en sa faveur. C'est donc sans arbitraire que la cour cantonale a renoncé à donner une telle portée à l'art. 10 RPPA.

E. 3.2.5

Il résulte de ce qui précède que le chemin litigieux est conforme au droit fédéral et à la planification en vigueur.

E. 4

La recourante fait encore valoir que les douze abris ouverts pour chevaux ne respecteraient pas le critère de la nécessité et seraient par conséquent contraires au droit fédéral.

E. 4.1

La cour cantonale a refusé d'examiner la légalité de neuf des douze abris en cause, considérant que la recourante n'avait pas la qualité pour les contester, faute d'intérêt digne

de protection à le faire. La recourante ne se détermine pas sur cette question, si bien qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appréciation de la cour cantonale. Le recours est dans cette mesure irrecevable.

E. 4.2

S'agissant des trois abris restants, laissant indécise la question de savoir si la recourante disposait réellement d'un intérêt digne de protection à s'en plaindre, la cour cantonale s'est référée aux art. 19.1 et 20 RPPA. Elle a constaté que les abris étaient conformes à l'affectation de la zone des aménagements extérieurs et de l'aire de sortie des chevaux sur lesquelles ils sont implantés, ce que confirme l'ARE dans ses déterminations.

Avec la recourante, il y a lieu de considérer qu'en dépit de la conformité aux zones concernées, par définition inconstructibles, le critère de la nécessité doit tout de même être examiné (cf. consid. 3.1.2 ci-dessus), à l'instar de ce qui se ferait pour les constructions agricoles à planter en zone agricole. Sur ce point, la cour cantonale a précisé que les nouveaux abris permettaient d'améliorer le confort des animaux, afin que ceux-ci puissent se protéger du soleil et des intempéries, ce qui ne pouvait être reproché aux intimées et s'inscrivait dans un objectif de bonne exploitation du centre équestre. Les intimées précisent que le critère de la nécessité ne saurait faire dépendre le nombre d'abris admissibles du nombre de chevaux, un même cheval, au gré de ses déplacements, pouvant être amené à s'abriter sous différents couverts. De telles affirmations ne peuvent que partiellement être suivies: elles justifient l'implantation d'abris pour les chevaux mais ne permettent pas de s'assurer que leur nombre est limité au nécessaire. Cela étant, tel est le cas en l'espèce. On constate en effet, à la lecture des plans, que ces abris, tous limités dans leur surface maximale et situés dans des secteurs complètement distincts des autres abris prévus, sont répartis de manière homogène dans l'aire des aménagements extérieurs et l'aire de sortie des chevaux. On rappelle que le détenteur d'animaux est légalement tenu de veiller à fournir la protection nécessaire aux animaux qui ne peuvent s'adapter aux conditions météorologiques (art. 6 de l'ordonnance sur la protection des animaux du 23 avril 2008 [OPAn; RS 455.1]). Plus particulièrement, l'art. 6 al. 1 de l'ordonnance de l'OSAV sur la détention des animaux de rente et des animaux domestiques du 27 août 2008 (RS 455.110.1) prévoit que l'abri servant de protection contre les conditions météorologiques doit permettre à tous les animaux d'y trouver place en même temps.

Vu la retenue que s'impose le Tribunal fédéral dans l'examen de ces circonstances locales, l'appréciation des premiers juges doit ainsi être confirmée, ces abris demeurant dans une configuration nécessaire au bien-être des chevaux et au bon fonctionnement du centre équestre, ce en conformité avec le PPA et le droit fédéral.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. La recourante, qui succombe, s'acquittera des frais de justice (art. 66 al. 1 LTF) et versera des dépens aux intimées, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF). La Municipalité, quand bien même elle a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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