

# **BGer 1C 314/2009 vom 12. Juli 2010**

Bundesgericht, 2010-07-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_314\\_2009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_314_2009)

FR: TF 1C 314/2009 du 12 juillet 2010

IT: TF 1C 314/2009 del 12 luglio 2010

## **Regeste**

remise en état des lieux | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **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 ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal et ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué, qui conduit à une réduction importante de leur pension pour chevaux. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée, si bien qu'ils ont qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Au surplus, déposé en temps utile ( art. 100 al. 1 LTF ) et dans les formes prévues par la loi ( art. 42 LTF ), le recours est recevable.

### **E. 2**

A titre de mesure d'instruction, les recourants requièrent la tenue d'une inspection locale. Le Tribunal fédéral s'estimant suffisamment renseigné par les éléments figurant au dossier, qui comprend notamment un lot de photographies, il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête.

### **E. 3**

Le présent recours porte sur la régularisation de boxes à chevaux et d'une aire de sortie servant à l'exploitation de la pension pour chevaux des recourants. Le Tribunal cantonal ayant confirmé que cinq boxes et une aire de sortie aux dimensions réduites pourraient être régularisés, ces éléments ne sont plus litigieux. En revanche, l'arrêt attaqué confirme la suppression des treize boxes surnuméraires et la réduction de l'aire de sortie. Les recourants contestent cette décision, en exposant que leur pension constitue une exploitation agricole au sens de l' art. 16a al. 1 LAT , si bien que le Tribunal cantonal aurait dû régulariser les constructions et installations litigieuses par le biais d'une autorisation ordinaire en application de l' art. 22 al. 2 let. a LAT . Ils soutiennent subsidiairement que le Tribunal cantonal aurait dû les régulariser par le biais d'une autorisation dérogatoire, en application des art. 24a al. 1 et 24d al. 1bis LAT. Par ailleurs, l'ordre de remise en état confirmé par l'arrêt attaqué violerait le principe de la proportionnalité et la garantie de la situation acquise.

### **E. 4**

Dans une procédure de régularisation, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant ( ATF 127 II 209 consid. 2b p. 211; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Depuis la modification de la LAT du 20 mars 1998, la conformité à l'affectation de la zone agricole est admise plus largement (cf. Message du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 1996 II 495 ch. 202.1; ATF 129 II 413 consid. 3.2 p. 415) et la révision du 23 mars 2007 a étendu les possibilités d'autoriser des activités accessoires en zones agricoles, notamment la détention d'animaux à titre de loisir (cf. Message du 2 décembre 2005 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2005 6632 s. ch. 1.2). Par ailleurs, contrairement à ce que semblent soutenir les recourants, auparavant la jurisprudence n'admettait pas plus largement qu'aujourd'hui les pensions pour chevaux en zone agricole, les pensions présentant un caractère commercial prépondérant étant déjà exclues (arrêt 1A.162/1993 du 18 août 1994 consid. 3; cf. aussi ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162 s. et les arrêts cités). En définitive, le nouveau droit est plus favorable aux recourants, si bien que c'est à la lumière de ce droit qu'il convient d'examiner si les installations litigieuses peuvent être régularisées.

## **E. 5**

Il convient d'examiner en premier lieu si les constructions et installations litigieuses peuvent être régularisées par le biais d'une autorisation ordinaire au sens de l' art. 22 LAT .

### **E. 5.1**

Selon l' art. 22 al. 2 let. a LAT , une autorisation de construire n'est délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. S'agissant de constructions situées en zone agricole, la conformité à l'affectation de la zone est définie par l' art. 16a LAT . Le premier alinéa de cette disposition prévoit que les constructions et installations doivent être nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. 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 LAT . En d'autres termes, le sol doit être le 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 ( ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375; 129 II 413 consid. 3.1 p. 415; 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les références citées). L'art. 34 al. 1 de l'ordonnance du 20 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) reprend cette définition, en précisant que sont conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne. Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux est tribulaire du sol lorsque les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation ( ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375; 117 Ib 270 consid. 3a p. 279 et les références citées). Cela étant, la conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation ( ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 504). S'agissant en particulier de la garde de chevaux, la jurisprudence considère que lorsque l'appréciation globale à long terme du système d'exploitation révèle que l'élevage de ces animaux est devenu une activité commerciale qui ne correspond pas à l'engraissement du bétail ou à une autre activité accessoire usuelle et nécessaire à une exploitation agricole traditionnelle, la conformité des installations litigieuses à la destination de la zone agricole ne saurait être

admise ( ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162; arrêts 1C\_24/2008 du 17 février 2009 consid. 4.1, in RtiD 2009 II p. 168; 1A.210/2000 du 1er mai 2001 consid. 4c/aa et les références citées).

### **E. 5.2**

En l'espèce, l'arrêt attaqué retient que chaque cheval mis en pension rapporte aux recourants un revenu brut d'environ 500 fr. par mois. Il est par ailleurs constant que l'exploitation ne génère aucun autre revenu significatif, les recourants ne se consacrant plus à la production de lait. Ainsi, la pension pour chevaux litigieuse présente un caractère essentiellement - voire uniquement - commercial, qui ne correspond pas à l'affectation de la zone agricole. Le fait que les animaux soient exclusivement nourris avec du fourrage provenant de l'exploitation n'y change rien. Ce qui est déterminant, c'est que les recourants ne tirent pas l'essentiel de leurs revenus de la production de denrées agricoles, mais de la mise à disposition de leurs infrastructures à des propriétaires de chevaux désirant faire héberger leurs animaux. A cet égard, il faut relever que l'avis du service cantonal de l'agriculture cité dans l'arrêt attaqué n'apporte pas un éclairage différent sur le système d'exploitation. En effet, même si, comme ils semblent l'affirmer, les recourants avaient l'intention de commencer à élever des juments poulinières, il n'est aucunement démontré que cette activité serait si importante qu'elle reléguerait les revenus tirés de la pension pour chevaux à un niveau accessoire. Ainsi, les recourants ne parviennent pas à mettre en doute le caractère principalement commercial de leur activité. La pension pour chevaux des recourants ne constitue donc pas une exploitation agricole au sens de l' art. 16a al. 1 LAT , de sorte que l'octroi d'une autorisation ordinaire fondée sur l' art. 22 al. 2 let. a LAT n'est pas envisageable. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de déterminer si le Tribunal cantonal pouvait également fonder le refus d'une autorisation ordinaire sur le fait que la pension en cause n'était pas une entreprise agricole au sens de l' art. 7 LDFR .

### **E. 5.3**

Les recourants se réfèrent en outre à l'initiative parlementaire n° 04.472 du 8 octobre 2004 sur la garde de chevaux en zone agricole, qui demande un assouplissement de la législation dans cette matière. Le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative le 12 juin 2009 et le Conseil des Etats le 21 septembre 2009. On ne saurait cependant se fonder sur ces décisions pour justifier une solution différente dans la présente cause, le Tribunal fédéral étant tenu d'appliquer les lois fédérales en vigueur (cf. art. 190 Cst. ). De même, les avis exprimés par "les milieux spécialisés dans le domaine équestre" ne sauraient justifier une dérogation au droit actuel.

### **E. 6**

Dès lors que les constructions et installations litigieuses ne peuvent pas faire l'objet d'une autorisation ordinaire, il y a lieu d'examiner si elles auraient dû bénéficier d'une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT .

#### **E. 6.1**

Le Tribunal cantonal a estimé qu'une autorisation fondée sur l' art. 24a al. 1 LAT était exclue, car la mise en place des boxes à chevaux avait nécessité des travaux de transformation. Selon les recourants, ce raisonnement est valable pour l'aire de sortie et les boxes érigés après 1998, mais pas pour les boxes installés antérieurement. Ils soutiennent en effet qu'il n'y a pas eu de travaux de transformation lors de la reconversion du domaine en pension pour chevaux en 1998, de sorte que l' art. 24a al. 1 LAT pourrait s'appliquer aux

boxes qui existaient déjà à ce moment-là. On ne voit cependant pas ce qui justifierait d'examiner ces installations à la lumière de la situation qui prévalait en 1998. La présente procédure vise en effet la régularisation de ces boxes construits sans autorisation et il convient en particulier de déterminer s'ils peuvent bénéficier d'une autorisation dérogatoire en application de l' art. 24a al. 1 LAT , entré en vigueur le 1er septembre 2000. Dès lors que l'aménagement des boxes à chevaux n'a pas pu se faire sans travaux de transformation, l'application de l' art. 24a LAT est d'emblée exclue.

## **E. 6.2**

Les recourants se plaignent par ailleurs d'une violation de l' art. 24d al. 1bis LAT , qui règle les travaux de transformation pour la détention d'animaux à titre de loisir.

### **E. 6.2.1**

Aux termes de l' art. 24d al. 1bis 1 ère phrase LAT, des travaux de transformation peuvent être autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions particulièrement respectueuses. La garde d'animaux à titre de loisir ne doit pas poursuivre de but lucratif; elle est pratiquée pour le plaisir par les propriétaires des animaux pendant leur temps libre (cf. Message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la LAT, FF 2005 6645 ch. 2.3). En vertu de l' art. 24d al. 1bis 2 e phrase LAT, les nouvelles installations extérieures peuvent être autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Selon le message précité, il faut autoriser seulement les installations extérieures qui sont indispensables à une garde répondant aux besoins des animaux, conformément à la législation sur la protection des animaux. S'agissant des chevaux, la nécessité d'aménager une aire de sortie accessible en toute saison est reconnue, la surface minimale des aires attenantes aux écuries devant atteindre 20 à 25 m<sup>2</sup> pour un cheval de taille moyenne (FF 2005 6646 ch. 2.3). Selon le tableau 7 de l'annexe 1 à l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), l'aire de sortie accessible en permanence de l'écurie doit avoir une surface minimale de 24 m<sup>2</sup> pour les chevaux de plus de 162 cm au garrot, alors que la surface recommandée est de 150 m<sup>2</sup> par animal. En l'absence de critères plus sévères que ceux fixés par la législation sur la protection des animaux, l' art. 42c al. 2 OAT prévoit que l'autorité compétente pour les autorisations décide dans chaque cas particulier des conditions minimales assurant une détention particulièrement respectueuse des animaux.

### **E. 6.2.2**

En l'espèce, le Tribunal cantonal a estimé qu'une autorisation dérogatoire pouvait être accordée sur la base de l' art. 24d al. 1bis LAT pour la détention de cinq chevaux au maximum. Les recourants contestent cette appréciation, en alléguant que la pratique cantonale vaudoise admettrait dix chevaux en pension et vingt autres "à la retraite". On peut cependant douter que la garde d'un tel nombre de chevaux corresponde à la notion d'activité pratiquée à titre de loisir définie ci-dessus. Quoi qu'il en soit, il est en l'occurrence constant que la pension des recourants présente un caractère essentiellement commercial, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme une activité sans but lucratif exercée à titre de loisir. Le Tribunal cantonal n'a donc pas violé l' art. 24d al. 1bis LAT en confirmant que les recourants ne pouvaient pas être autorisés à détenir quinze chevaux en application de cette disposition.

### **E. 6.2.3**

S'agissant de l'aire de sortie, le Tribunal cantonal a estimé qu'elle devait être réduite de 1'200 m<sup>2</sup> à 150 m<sup>2</sup>, ce qui correspond à une surface de 30 m<sup>2</sup> par cheval. Les recourants soutiennent que cette surface est insuffisante, l'OPAn recommandant une surface de 150 m<sup>2</sup> par animal. La surface retenue par le Tribunal cantonal est cependant conforme aux exigences minimales fixées par l'OPAn et elle correspond également à l'ordre de grandeur envisagé par le message précité. Le législateur fédéral ayant considéré que 24 m<sup>2</sup> par cheval était une surface suffisante pour répondre aux besoins de ces animaux, c'est en vain que les recourants se prévalent de la surface de 150 m<sup>2</sup> recommandée selon le tableau n° 7 de l'annexe 1 à l'OPAn. En effet, ces recommandations ne sauraient être considérées comme contraignantes pour l'autorité chargée de l'aménagement du territoire, de sorte que celle-ci n'était pas tenue de s'écarter de la surface minimale prévue par la législation sur la protection des animaux. Au regard de l'OPAn, les conditions minimales assurant une détention particulièrement respectueuse des animaux sont dès lors respectées et il n'y a pas lieu de remettre en cause la pesée des intérêts effectuée par le Tribunal cantonal, qui a concilié les exigences de l'aménagement du territoire et celles liées à la protection des animaux en conformité avec l' art. 24d al. 1bis LAT .

## **E. 7**

Dans la mesure où les constructions litigieuses ne peuvent pas être régularisées, c'est à juste titre que l'ordre de remise en état a été confirmé par l'arrêt attaqué. Il convient encore d'examiner si cette mesure respecte le principe de la proportionnalité, ce que les recourants contestent.

### **E. 7.1**

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit ( ATF 123 II 248 consid. 3bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui ( ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée).

### **E. 7.2**

En l'espèce, les dérogations à la règle ne sauraient être qualifiées de mineures. Elles concernent en effet la réalisation, sans autorisation, de treize boxes à chevaux et d'une aire de sortie qui dépasse de plus de 1'000 m<sup>2</sup> la surface admissible, le tout destiné à une activité essentiellement commerciale exercée en zone agricole. Il n'y a dès lors pas de chances sérieuses de faire reconnaître les installations litigieuses comme conformes au droit. Se prévalant de leur bonne foi, les recourants allèguent qu'ils ne savaient pas que des autorisations étaient nécessaires lorsqu'ils ont réalisé les installations en question. Cet argument n'est pas valable en ce qui concerne les boxes construits en 2007, puisque les intéressés avaient bien requis une autorisation de construire pour ceux-ci, mais les avaient réalisés alors que l'enquête était toujours en cours. S'agissant des boxes plus anciens, ils

prétendent ne jamais avoir imaginé qu'ils auraient besoin d'une autorisation, mais ils ne démontrent pas qu'ils avaient des raisons concrètes de s'estimer autorisés à construire. Le fait que les recourants aient pratiqué l'élevage de chevaux durant de nombreuses années ne change rien à cet égard, dans la mesure où ils ne se sont guère préoccupés de la légalité de cette activité. Par ailleurs, l'ordre de remise en état poursuit des intérêts publics évidents, à savoir le respect de la séparation de l'espace bâti et non-bâti ainsi que la limitation des constructions et l'exclusion des activités commerciales en zone agricole. S'il est vrai que la décision contestée conduira sans doute à une modification du mode d'exploitation du domaine des recourants, ceux-ci ne prétendent pas qu'ils seraient mis en difficulté financièrement et ils ne démontrent pas en quoi la remise en état des lieux serait disproportionnée au regard des intérêts publics poursuivis. Ainsi, il y a lieu de constater que l'ordre de démolition respecte le principe de la proportionnalité, de sorte que le grief doit lui aussi être rejeté.

## **E. 8**

Les recourants se prévalent enfin de la garantie de la situation acquise. Ils allèguent que les boxes pour chevaux construits avant 1998 doivent être régularisés compte tenu de la situation de fait et de droit qui prévalait cette année-là.

### **E. 8.1**

La jurisprudence a déduit à la fois de la garantie de la propriété et des principes de la bonne foi et de la non-rétroactivité des lois une protection de la situation acquise, qui postule que de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté ( ATF 117 Ib 243 consid. 3c p. 247; 113 Ia 119 consid. 2a p. 122; arrêt 1P.451/2003 du 15 mars 2004 consid. 2.2, in RtiD 2004 II p. 148 et les références; cf. aussi ATF 128 II 112 consid. 10a p. 125). Reprise notamment à l'art. 24c LAT, cette garantie profite en principe, hors de la zone à bâtir, aux constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone. Dans ce cas, elle ne profite qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme 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 ( art. 41 OAT ; cf. arrêt 1A.78/2005 du 19 janvier 2006 consid. 5.2). Les constructions érigées ou transformées illégalement ne sauraient dès lors bénéficier de la garantie de la situation acquise au sens de l'art. 24c LAT (arrêt 1A.17/2004 du 19 mai 2004, consid. 2, in RDAF 2006 I p. 627). De même, cette garantie ne s'étend pas aux constructions et installations qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone non point à cause d'une modification du droit mais par l'effet de changements factuels, comme par exemple l'abandon de l'exploitation agricole ( ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398).

### **E. 8.2**

En l'occurrence, les installations litigieuses ne sont pas devenues contraires à l'affectation de la zone agricole à la suite d'un changement de la législation ou des plans d'aménagement, de sorte qu'elle ne peuvent pas bénéficier de la garantie de la situation acquise en application de l'art. 24c LAT. C'est dès lors en vain que les recourants se prévalent de la situation de fait qui existait avant 1998, alors qu'ils avaient encore du bétail laitier. Il n'est au demeurant aucunement démontré que les boxes litigieux auraient été autorisés à cette époque. Il ressort

en effet de l'arrêt attaqué que treize boxes à chevaux avaient déjà été construits en 1998 et il n'est pas établi que la garde de chevaux ne présentait pas déjà un aspect commercial prépondérant dans l'exploitation, ni que le domaine disposait d'une base fourragère suffisante pour nourrir à la fois le bétail laitier et les chevaux en pension. En définitive, les installations en cause ne sauraient bénéficier de la garantie de la situation acquise, de sorte que ce dernier grief doit lui aussi être rejeté.

#### **E. 9**

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Dès lors que le délai imparti pour procéder aux travaux de remise en état est échu, il appartiendra à l'autorité compétente de fixer un nouveau délai. Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure ( art. 66 al. 1 LTF ). Il ne sera pas alloué de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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