

# **BGer 1C\_404/2014 vom 24. März 2015**

Bundesgericht, 2015-03-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_404\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_404_2014)

FR: TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015

IT: TF 1C\_404/2014 del 24 marzo 2015

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre un arrêt final rendu dernière instance cantonale annulant un plan partiel d'affectation. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT (RS 700), aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui annule le plan partiel d'affectation relatif aux parcelles dont elle est propriétaire. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

La recourante conteste la qualité de l'ARE pour recourir devant le Tribunal cantonal.

A teneur de l' art. 33 LAT (RS 700), le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur cette loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (al. 2); il prévoit que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (al. 3 let. a). L'art. 48 al. 4 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) confère à l'ARE la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire. Cette voie de droit doit permettre la défense d'intérêts publics, en particulier à une correcte et uniforme application du droit fédéral ( ATF 136 II 359 consid. 1.1 p. 362; arrêts 1C\_774/2013 du 16 juillet 2014 consid. 1.4, 1C\_35/2011 du 29 août 2011 consid. 1.4). Tel est notamment le cas lorsqu'un plan d'affectation classe des terrains supportant un manège en zone d'activités sportives alors que ceux-ci étaient jusque-là affectés en zone agricole (arrêt 1C\_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 1). Il en va de même en l'espèce, la décision litigieuse consistant en l'adoption d'un plan partiel d'affectation modifiant le sort de parcelles - respectivement de constructions, installations et activités - jusqu'alors colloquées en zone agricole. Il n'est à cet égard pas décisif de savoir si les parcelles doivent désormais être assimilées à une zone à bâtir. En effet, quelle que soit la nature de la zone nouvellement prévue par le plan litigieux, l'application du droit fédéral est en cause, dès lors que la mesure contestée autorise des constructions en un secteur jusqu'alors non constructible. L'Office fédéral du développement territorial doit pouvoir cas échéant la soumettre au contrôle judiciaire et c'est donc à juste titre que la cour cantonale lui a reconnu la qualité pour recourir.

### **E. 3**

Sur le fond, la recourante se prévaut tout d'abord de la conformité de son activité et des installations qui y sont liées avec la zone agricole. L'arrêt cantonal retient toutefois que la recourante avait renoncé à établir la viabilité de son exploitation. Or, une telle condition

(qui vaut également pour les constructions et installations pour la détention de chevaux - art. 34b OAT , cf. arrêt 1C\_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 3) s'impose en vertu de l'art. 34 al. 4 OAT pour que les constructions ou installations soient reconnues conformes à l'affectation de la zone agricole. L'état de fait ne permet ainsi pas de retenir en l'état que l'élevage de la recourante répond à la notion d'exploitation agricole au sens du droit de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le législateur a encore récemment rappelé, dans le cadre de la révision des dispositions de la LAT relatives à la détention et l'utilisation de chevaux, qu'afin de prévenir le risque que des personnes étrangères à l'agriculture créent des exploitations agricoles dans le seul but de construire des habitations et écuries en zone agricoles, les activités para-agricoles ne peuvent être exercées que par les entreprises agricoles existantes (Initiative parlementaire "Garde des chevaux en zone agricole" - Rapport de la CEATE-N du 24 avril 2012, FF 2012 6121 ch. 3.1).

La recourante, qui, devant le Tribunal fédéral, se borne à présenter le caractère tributaire du sol de son élevage et l'expérience dont elle dispose en matière d'élevage de chevaux, ne se prévaut pas d'une exploitation agricole existante. L'activité déployée sur la parcelle litigieuse ne peut dès lors être considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole.

#### **E. 4**

La recourante fait ensuite valoir que la zone spéciale est une zone non constructible, déjà bâtie, autorisant uniquement la réalisation d'aménagements démontables, pour une activité qui s'impose hors de la zone de village au vu des dispositions sur la protection des animaux et sur la protection de l'air, ainsi que des nuisances liées à la détention de chevaux. La pesée des intérêts en présence ne pourrait dès lors conduire à l'annulation du PPA.

##### **E. 4.1.1**

A teneur de l'art. 1 al. 2 LAT , la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis ) et de créer un milieu bâti compact (let. b). Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement, et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage ( art. 3 al. 2 let. a et b LAT ). Il y a lieu également de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations ( art. 3 al. 3 let. b LAT ).

Fondée notamment sur ces dispositions, la jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi ( ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; 121 I 245 consid. 6e p. 248; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; cf. également arrêts 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3 publié in ZBl 2013 p. 389; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1 publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C\_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1).

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. 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. La mesure de planification ne doit pas éluder les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé ( ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 124 II 391 consid. 2c et 3a p. 393 ss; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303). Dans la mesure où la nouvelle zone ne favorise pas la dispersion des constructions, mais prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée ( ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; arrêts 1C\_234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3; 1C\_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1).

Des zones nouvellement définies au sens de l' art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection ( WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, n. 4 ad art. 18, p. 429). Ainsi, les autres zones de l' art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délasserement ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l' art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêt 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et les références citées).

#### **E. 4.1.2**

Dans la garde de chevaux hors exploitation agricole au sens de l' art. 34 OAT , les directives fédérales distinguent la détention de chevaux à des fins commerciales de celle à des fins de loisirs. Selon ces directives, la détention de chevaux à des fins commerciales "contrairement aux exploitations agricoles", n'a "aucun lien direct avec la production agricole et l'exploitation du sol"; les constructions et installations qui y sont liées sont non conformes à la zone agricole et ont leur place en zone à bâtir. Si les zones à bâtir d'une région donnée ne comportent aucun terrain disponible convenant à une exploitation commerciale en rapport avec le cheval, la voie de la planification peut être empruntée (ARE, Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, 2011, p. 13). Les directives se réfèrent alors à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de planification pour un projet concret (cf. consid. 4.1.1 ci-dessus). Aussi, le Tribunal fédéral a-t-il considéré qu'une planification autorisant l'agrandissement de peu d'importance d'installations équestres déjà existantes et érigées légalement pouvait être compatible avec les buts et principes de l'aménagement du territoire (arrêt 1C\_153/2007 du 6 décembre 2007 consid. 3).

#### **E. 4.2**

Ainsi qu'on l'a vu, l'élevage de la recourante ne s'intègre pas dans le cadre d'une exploitation agricole telle que la conçoit le droit de l'aménagement du territoire (consid. 3 ci-dessus). Il est en revanche excessif d'affirmer qu'il n'entretient aucun lien avec la production agricole et l'exploitation du sol, dès lors que le fourrage provient de l'exploitation du domaine. Les directives ne tiennent pas vraiment compte des situations intermédiaires de ce genre. Dans ce contexte, il y aurait matière à justifier la transformation d'anciennes constructions agricoles en locaux affectés à la détention de chevaux. Or, il n'est pas simplement question, en l'espèce, de réaménager l'intérieur de bâtiments existants. La planification prévue, outre qu'elle autorise de légers agrandissements des bâtiments, prévoit la construction d'un carrousel et d'une aire d'activités couverte de 1'250 m<sup>2</sup> aux avant-toits de 4 m de long, d'une hauteur au faîte de 10 m et à la corniche de 7 m. A cet égard, que la halle abritant l'aire de travail soit faite d'aménagements démontables n'y change rien, dès lors qu'il ressort du dossier et des intentions de la recourante que cette structure sera permanente. En bref, la perte des terres destinées à l'agriculture et l'impact visuel sur l'environnement agricole est considérable tout comme, par voie de conséquence, la dérogation au principe de la séparation du bâti et du non bâti.

L'élevage n'est en outre pas aussi proche du village que ce que prétend la recourante: doit seule être prise en considération, s'agissant d'évaluer l'atteinte au principe de la séparation du bâti et du non bâti, la distance séparant la zone constructible des constructions et installations prévues, et non du périmètre du PPA. Il est quoi qu'il en soit manifeste que les bâtiments de l'exploitation litigieuse ne présentent aucune continuité avec une zone urbanisée.

En définitive, l'aménagement des bâtiments agricoles existants permettrait d'envisager une activité liée à la détention de chevaux sur les parcelles litigieuses. Toutefois, la fermeture et couverture de l'aire d'activités et de travail - en d'autres termes, la construction d'une halle de 1'250 m<sup>2</sup> - porte gravement atteinte au principe de la séparation du bâti et du non bâti. L'impact visuel d'une telle construction serait trop important sur un terrain ne supportant que trois bâtiments préexistants. Ces dimensions vont bien au-delà des 800 m<sup>2</sup> admis dans le droit de l'aménagement du territoire pour des aires non couvertes et érigées dans le cadre d'exploitations agricoles (cf. art. 34b al. 3 et 4 OAT). Bien qu'une telle surface soit recommandée par le Haras national vu les spécificités de l'activité de l'élevage de pointe, elle ne peut être autorisée en l'espèce, compte tenu du lieu d'implantation prévu. A l'inverse, les nuisances (bruits, odeurs) évoquées par la recourante pour justifier l'implantation de son activité hors zone constructible revêtent une pertinence toute relative en milieu campagnard où les zones de villages comprennent de nombreuses exploitations agricoles. L'activité d'élevage de chevaux de pointe ne s'impose dès lors pas à l'endroit prévu. Les intérêts privés de la recourante ne sauraient ainsi justifier une planification dérogeant aux buts et principes de l'aménagement du territoire.

## **E. 5**

La recourante tente ensuite de se prévaloir de cas qu'elle juge similaires au sien. Ce faisant, elle méconnaît toutefois la portée relative du principe d'égalité en aménagement du territoire, étant donné qu'il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à leur possibilité d'utilisation (arrêts 1A.265/2006 du 14 juin 2007 consid. 4.5.1; 1P.44/2006 du 18 janvier 2007 consid. 2.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit en effet que la planification soit

objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire ( ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; 119 Ia 21 consid. 1b p. 25 s.; 116 Ia 193 consid. 3b p. 195). Tel est le cas de l'annulation du plan litigieux qui, pour les motifs déjà examinés ci-dessus (consid. 4.2), ne se révèle pas arbitraire. Pour le surplus, la recourante ne démontre pas que le cas particulier dont elle se prévaut présenterait les mêmes caractéristiques du point de vue de son lieu d'implantation, pourtant déterminant en l'espèce.

#### **E. 6**

Enfin, l'argumentation de la recourante liée à la conformité du PPA au plan directeur cantonal est sans pertinence dès lors que ce n'est pas pour ce motif que la cour cantonale a annulé le plan.

#### **E. 7**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et l'arrêt cantonal confirmé. La recourante, qui succombe, supportera les frais de la présente procédure ( art. 66 al. 1 LTF ).

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