

BGer 1C_608/2024 vom 3. März 2026

Bundesgericht, 2026-03-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_608_2024

FR: TF 1C_608/2024 du 3 mars 2026

IT: TF 1C_608/2024 del 3 marzo 2026

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 . Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. Les recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'instance précédente, sont propriétaires de parcelles directement voisines de celle supportant le projet de construction contesté. Ils disposent ainsi de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF contre l'arrêt cantonal confirmant l'octroi du permis de construire pour ledit projet. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

L'habitation est autorisée pour l'exploitant et son personnel travaillant exclusivement à l'exploitation. Elle sera groupée avec tout ou partie des locaux désignés au 1

er alinéa de façon à créer un ensemble homogène.

E. 2.1

Les plans d'affectation ordonnent l'utilisation autorisée du sol et distinguent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). Le droit fédéral définit la zone à bâtir (art. 15 LAT), la zone agricole (art. 16 LAT) et la zone à protéger (art. 17 LAT).

E. 2.1.1

L' art. 16a LAT fixe les conditions générales auxquelles des constructions et des installations peuvent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole: 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 peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3 (al. 1). Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités (al. 2). Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification (al. 3). L'art. 38 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) précise que les cantons déterminent, dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur ou par voie législative, les exigences à respecter lors de la

délimitation de zones au sens de l' art. 16a al. 3 LAT ; à cet égard, les buts et les principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT sont déterminants.

L' art. 34 OAT précise les conditions générales de conformité à la zone agricole. Selon l'al. 3 de cette disposition, sont 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 (cf. pour cette disposition arrêt 1C_531/2023 du 10 décembre 2024 consid. 2.1). Aux termes de l' art. 34 al. 4 OAT , l'autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c).

E. 2.1.2

Les zones agricoles spéciales ou zones d'agriculture intensive sont apparues lors de la consultation sur la révision de 1998 de la LAT (au sujet de la genèse de l' art. 16a LAT , cf. notamment RUCH/MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n o 5 s. et n o 39 ad art. 16a LAT ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n o 4 ad art. 16a LAT ; JUD/ARKSTEIN SCHMIDIGER, Constructions hors de la zone à bâtir, Territoire & environnement, septembre 2020, p. 77; voir également arrêts 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.4; 1C_561/2012 du 4 octobre 2013 consid. 2.4.3 publié in ZBl 116/2015 p. 218). Depuis l'entrée en vigueur de cette révision, le 1^{er} septembre 2000 (RO 2000 2042), la zone agricole est subdivisée en deux parties: l'une concerne l'agriculture traditionnelle, dépendante du sol; l'autre réservée à l'agriculture non tributaire du sol et résultant d'une procédure de planification (cf. ATF 150 II 48 consid. 2.4; cf. JUD/MARKSTEIN SCHMIDIGER, op. cit., ZBl 116/2015, p. 76; RUCH/MUGGLI, op. cit., n° 40 ad art. 16a LAT).

Une zone agricole spéciale ou d'agriculture intensive au sens de l' art. 16a al. 3 LAT permet des constructions allant au-delà de ce qui est normalement admis en zone agricole, et notamment de ce qui est autorisé par le seul développement interne prévu à l' art. 16a al. 2 LAT (cf. ATF 150 II 48 consid. 2.4; arrêt 1C_157/2009 du 26 novembre 2011 consid. 3.2.4, publié in ZBl 112/2011, p. 217).

E. 2.1.3

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 LAT, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Elles doivent donc être classées soit dans la catégorie des zones à bâtir, soit dans celle des zones non constructibles (cf. ATF 149 II 237 consid. 4.4.2; 143 II 588 consid. 2.5.1; arrêt 1C_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 11 ad art. 18 LAT). Ces "autres zones" que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation en vertu de l' art. 18 al. 1 LAT peuvent venir se superposer à une zone à bâtir ou à une zone agricole (ATF 149 II 237 consid. 4.4.2; cf. MUGGLI, op. cit, n° 28 ad art. 18 LAT ; JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 39 ad art. 14 LAT).

E. 2.1.4

Dans le cas présent, le RPGA - qui a repris les dispositions du RPPA - prévoit notamment ce qui suit au sujet de la zone horticole et maraîchère aux art. 70 à 78:

"Article 70 - Destination

1 Cette zone est destinée aux exploitations horticoles et maraîchères à ciel ouvert, sous serre ou sous tunnel.

E. 2.3

En l'espèce, il ressort des constatations de la cour cantonale que la zone horticole et maraîchère litigieuse est bordée sur deux côtés par des terrains agricoles et fait partie d'un ensemble de plateaux agricoles qui s'étirent en direction de Treycovagnes et de Montagny-près-Yverdon. La parcelle n° 3310 de 36'791 m² - sur laquelle est prévu à son extrémité sud-est le bâtiment d'habitation contesté - jouxte sur deux côtés (à l'est et au sud) la zone à bâtir et est presque entièrement occupée par des serres.

Les parcelles adjacentes n

os 3310 et 4936 ont été colloquées pour la première fois en "zone horticole et maraîchère" par le PPA n° 120-007, approuvé par le Conseil d'État le 17 août 1994. Elles ont par la suite également été classées en zone horticole et maraîchère par le PGA d'Yverdon-les-Bains et son règlement (RPGA), qui ont été approuvés par le département cantonal compétent le 17 juin 2003 et mis en vigueur sans abrogation du PPA, dont les dispositions ont été reprises et intégrées aux art. 70 à 78 RPGA. La création de cette zone horticole et maraîchère en 1994 avait pour but de mieux prendre en compte les besoins des exploitations maraîchères de la région, à une époque où la zone d'agriculture intensive n'existait pas; la zone en question était destinée à accueillir des exploitations ayant un mode de production essentiellement ou exclusivement non tributaire du sol, ce qui allait au-delà de ce qui était normalement admis en zone agricole. La réglementation de la zone litigieuse prévoit ainsi que celle-ci est destinée aux exploitations horticoles et maraîchères à ciel ouvert, sous serre ou sous tunnel (art. 2 RPPA; art. 70 RPGA intitulé "Destination"). Les constructions y sont admises, à condition qu'elles correspondent strictement aux besoins de l'exploitation (art. 70 al. 2 et 72 RPGA). La possibilité d'aménager, par la voie de la planification, des zones agricoles spéciales, désignées spécifiquement pour l'agriculture non tributaire du sol, a été introduit par le législateur fédéral lors de la révision de la LAT du 20 mars 1998, entrée en vigueur le 1er septembre 2000 (cf. ci-dessus consid. 2.1.2).

La zone horticole et maraîchère litigieuse, au vu de son emplacement et du mode de culture maraîchère qui est pratiqué en l'espèce, constitue matériellement une zone agricole spéciale telle qu'elle est définie à l'art. 16a al. 3 LAT. Plaide également pour cette qualification la réglementation de cette zone qui limite les constructions strictement aux besoins de l'exploitation horticole ou maraîchère et qui autorise l'habitation uniquement pour l'exploitant et son personnel travaillant exclusivement à l'exploitation. Cette zone a par ailleurs été établie par la voie d'une procédure de planification ayant abouti à l'homologation du PGA d'Yverdon-les-Bains, par le département cantonal le 27 juin 2003. L'art. 16a al. 3 LAT était en vigueur au moment de l'homologation du PGA d'Yverdon-les-Bains, tout comme d'ailleurs l'ancien art. 52a LATC relatif aux zones agricoles spécialisées - dans sa teneur du 16 août 2002 au 31 août 2018 - qui fixait, au niveau de la législation cantonale, les critères généraux de délimitation de ces zones destinées à l'agriculture intensive, et précisait notamment que celles-ci ne devaient pas empiéter sur les sites naturels et paysagers protégés par le plan directeur cantonal, un plan

d'affectation ou une décision de classement (cf. ancien art. 51a al. 4 LATC). Le fait que le plan directeur cantonal vaudois en vigueur lors de l'homologation du PGA ne contenait encore aucune disposition au sujet des zones agricoles spéciales ne change rien à cette appréciation de fond.

Il sied à cet égard de relever qu'il ressort des explications relatives à l'OAT publiées en février 2001 par l'Office fédéral du développement territorial (ODT, actuellement: ARE) que la zone horticole et maraîchère - dans laquelle est située la parcelle n° 3310 - du PGA d'Yverdon-les-Bains délimitée en vertu de l'ancien droit est précisément celle qui a été choisie comme modèle de transposition des critères de l' art. 16a al. 3 LAT (cf. ODT/ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, partie II. Délimitation des zones au sens de l' art. 16a al. 3 LAT en relation avec l' art. 38 OAT - Critères pour la pesée des intérêts, février 2001, p. 4 et 13-14, disponible sous www.are.admin.ch).

La zone litigieuse doit donc être qualifiée de zone agricole spéciale au sens de l' art. 16a al. 3 LAT (cf. également MUGGLI, op. cit., n° 32 ad. art. 18 LAT). C'est donc à tort que la CDAP a considéré qu'il s'agissait d'une zone spéciale fondée sur les art. 18 al. 1 LAT . Quoi qu'il en soit, si les parties se disputent quant au fait de savoir si la zone litigieuse doit être qualifiée de zone agricole spéciale ou de zone spéciale, elles s'accordent sur le fait que la parcelle litigieuse appartient à la zone non constructible. Or, la jurisprudence a posé des exigences strictes concernant la réalisation de constructions en zone agricole, respectivement en zone non constructible (cf. consid. 3.1 ci-dessous).

E. 3

Il convient d'examiner si l'implantation d'un bâtiment de 24 studios pour le personnel saisonnier sur la parcelle n° 3310 est admissible.

E. 3.1

Selon 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. Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité: la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4). Cette clause du besoin est clairement exprimée en ce qui concerne les zones agricoles à l' art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 4 let. a OAT. La clause du besoin 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 499). Des exigences analogues doivent être posées pour les constructions conformes à l'affectation des autres zones non à bâtir (arrêts 1C_18/2022 du 9 mai 2022 consid. 3.1.2; 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 consid. 3.1.1).

L' art. 34 al. 3 OAT précise la portée de l' art. 16a al. 1 LAT en ce qui concerne les constructions destinées à l'habitation: elles ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si le logement est indispensable à l'entreprise agricole. Cette réglementation reprend les principes dégagés par la jurisprudence de l'ancien art. 16 LAT en vigueur jusqu'au 31 août 2000 (cf. arrêts 1C_531/2023 du 10 décembre 2024 consid. 2.1; 1C_169/2012 du 19 mars 2013 consid. 5.1; 1A.205/2004 du 11 février 2005 consid. 3.3 in RDAF 2005 I 365). Un logement en zone agricole est nécessaire lorsque l'exploitant ou l'employé permanent doit, objectivement parlant, habiter de façon permanente sur l'exploitation afin d'en assurer la bonne marche (cf. arrêts 1C_284/2024 du 23 mai 2025

consid. 3.1; 1C_531/2023 précité consid. 2.1; 1C_408/2012 du 19 août 2013 consid. 6.3; RUCH/MUGGLI, op. cit., n° 53 ad art. 16a LAT). Cette présence permanente doit être nécessaire pour des raisons objectives, telles que le genre et la taille effective de l'exploitation, la topographie, l'environnement économique, ou encore les particularités de l'exploitation (cf. ATF 125 III 175 consid. 2b; arrêts 1C_240/2020 du 26 février 2021 consid. 2.1 et 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1). Si la gestion d'une exploitation agricole ne nécessite pas la présence permanente de personnes sur l'exploitation, un logement dans la zone agricole n'est considéré comme nécessaire que si la zone d'habitation la plus proche est éloignée et difficile d'accès. Cela n'est pas le cas lorsque le lieu d'exploitation peut être atteint à pied en 20 à 30 minutes depuis cette zone (ATF 121 II 67 consid. 3a avec les références; arrêts 1C_284/2024 précité consid. 3.1; 1C_531/2023 précité consid. 2.1).

E. 3.2

En l'occurrence, les conditions strictes du droit fédéral pour autoriser la création de logements en zone non constructible ne sont pas remplies. Le logement des ouvriers saisonniers sur le domaine maraîcher n'apparaît pas indispensable au regard de besoins objectifs de l'exploitation. En outre, conformément à la jurisprudence, le voisinage immédiat de la zone à bâtir d'Yverdon-les-Bains permet de nier la conformité du projet à l'affectation de la zone en question. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà à plusieurs reprises affirmé que les personnes qui ne travaillent qu'accessoirement dans l'entreprise agricole, notamment en période de récolte ou de vendanges, doivent en principe habiter en zone à bâtir (cf. ATF 112 Ib 261 consid. 2a; arrêts 1A.163/1992 du 6 juillet 1993 consid. 2c; 1A.79/1989 du 22 décembre 1989 consid. 3b; P.179/1987 du 26 janvier 1989 consid. 3b). La pénurie de main d'oeuvre saisonnière dans le domaine du maraîchage à laquelle est confrontée l'entreprise F. _____ ne permet pas de modifier cette appréciation.

Enfin, à défaut d'autorisation au sens de l' art. 22 LAT , le permis de construire ne peut être octroyé, en vertu de l' art. 24 al. 1 LAT , que si l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par la destination de la construction (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Or, au vu des circonstances évoquées ci-dessus, la première de ces conditions cumulatives n'apparaît pas remplie.

E. 3.3

Au vu de ce qui précède, la CDAP a violé le droit fédéral en considérant que le bâtiment litigieux comprenant 24 studios pour le personnel saisonnier de l'entreprise maraîchère concernée pouvait être autorisé.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. L'arrêt attaqué, ainsi que les décisions de la municipalité du 19 juin 2023 et de la DGTL du 13 décembre 2022, sont annulées. La constructrice intimée, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et versera des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 1 et 2 LTF). Il appartiendra enfin à la CDAP de statuer à nouveau sur la question des frais et dépens de la procédure cantonale (art. 68 al. 5 LTF).

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