

BGer 1C 611/2017 vom 13. November 2018

Bundesgericht, 2018-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_611_2017

FR: TF 1C 611/2017 du 13 novembre 2018

IT: TF 1C 611/2017 del 13 novembre 2018

Regeste

Remise en état; qualité pour recourir | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116; 140 I 252 consid. 1 p. 254).

E. 1.1

Dirigé contre un arrêt d'irrecevabilité rendu en dernière instance cantonale dans une cause relevant au fond de la police des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance précédente. Ils sont particulièrement atteints par l'arrêt attaqué, qui déclare irrecevable leur recours cantonal, leur niant notamment la qualité pour recourir à l'encontre de la décision de remise en état rendue le 22 février 2016 par le SDT. Ils bénéficient ainsi de la qualité pour agir devant le Tribunal fédéral.

E. 1.2.1

Aux termes de son arrêt, le Tribunal cantonal a commencé par définir l'objet du litige. A cet égard, il a déclaré irrecevables les conclusions du recours cantonal demandant que le nombre de membres du E._____, de chiens et de cours soient ramenés à leur niveau de 1972, d'une part, et que l'activité canine soit proscrite les dimanches et jours fériés ainsi qu'au-delà de 20 heures, d'autre part. La cour cantonale a estimé que ces conclusions excédaient l'objet du litige. Il en allait d'ailleurs de même s'agissant de la conclusion requérant l'interdiction de procéder à toutes autres installations sur la parcelle n o 177. Le Tribunal cantonal a néanmoins examiné, sur le fond, les griefs en lien avec ces conclusions, pour retenir que, même à les supposer recevables, ces critiques devaient être rejetées. Ce n'est que dans un deuxième temps, en lien avec les conclusions en remise en état des lieux, que le Tribunal cantonal s'est attardé sur la question de la qualité pour recourir. A ce sujet, il a en substance considéré que, outre la distance séparant les bâtiments d'habitation des recourants du bâtiment n o ECA 148 (respectivement 140 m et 160 m), leurs biens-fonds étaient séparés de la parcelle louée par le E._____ par un cordon boisé, de sorte que les clôtures litigieuses n'étaient pas propres à les gêner. Les recourants n'avaient, selon l'instance précédente, pas non plus établi que les nuisances sonores liées au parcage de véhicules les atteignaient particulièrement.

E. 1.2.2

On peut d'emblée s'étonner de cette manière de procéder. Puisque le Tribunal cantonal a, en définitive, jugé que les recourants ne revêtaient pas la qualité pour recourir, celui-ci pouvait s'épargner toute autre et plus ample analyse de la cause. Le seul défaut de cette qualité, en tant que condition de recevabilité, suffisait en effet à ne pas examiner plus avant les mérites du recours (sur le plan cantonal, cf. art. 75 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RS/VD 173.36], par renvoi de l'art. 99 LPA -VD) (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.1 p. 52; ETIENNE POLTIER, Les actes attaquables et la légitimation à recourir en matière de droit public, in: Dix ans de la loi sur le Tribunal fédéral, 2017, p. 158). Aussi convient-il, dans un premier temps, d'examiner si c'est à juste titre que la cour cantonale a dénié aux recourants cette qualité, ce qui, dans l'affirmative, scellerait définitivement le sort du litige. Si, à l'inverse, la légitimité des recourants devait être reconnue, il conviendra d'examiner les autres aspects néanmoins abordés par l'instance précédente dans son arrêt.

E. 1.3

Pour entrer en matière sur la première étape de cette analyse, portant sur la qualité pour recourir, la conclusion en annulation prise céans est suffisante: en cas d'admission du recours, le Tribunal fédéral ne serait en effet pas en mesure de réformer l'arrêt entrepris et de statuer sur le fond de la cause (cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 2 e éd. 2014, n. 17 ad art. 42 LTF et la jurisprudence citée).

E. 2

). Devant le Tribunal cantonal, les recourants ont en outre rendu vraisemblable (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175 et l'arrêt cité; 120 Ia 227 consid. 1 p. 229), notamment par la production d'un rapport d'expertise immobilière - dont ils se prévalent également céans - que les activités de E. _____ généraient d'importantes nuisances sonores (aboiements des chiens, ordres de rappel, interpellation entre moniteurs et propriétaires de chiens, flux de véhicules, etc.) (cf. rapport F. _____, expert immobilier, du 18 juillet 2016, en particulier en p. 3). Les recourants se sont enfin aussi plaints, devant l'instance précédente, du fait que, en raison de cette proximité, des chiens étaient parvenus à s'échapper, à traverser la rivière et à pénétrer sur la parcelle n o 232, risque que le Tribunal cantonal n'a pas exclu, reconnaissant précisément que les clôtures permettaient d'y pallier. Dans un tel contexte, les recourants bénéficient d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision ou à la modification de la décision du SDT. Ils ont un intérêt pratique à la suppression des différentes clôtures litigieuses régularisées par le SDT, intérêt qui ne relève pas de l'impact visuel: l'élimination de ces installations pourrait conduire à une modification des conditions actuelles d'utilisation de la parcelle n o 177 et, par voie de conséquence, à une réduction de l'activité canine et des nuisances en résultant. En effet, de l'aveu même de l'intimé (courrier de E. _____ du 8 juin 2015 à la municipalité, dossier SDT, pièce 20), ces clôtures ont été installées suite à l'évolution de la loi sur la protection des animaux du 16 décembre 2005 (LPA; RS 455) et de son ordonnance d'exécution du 23 avril 2008 (OPAN; RS 455.1) ainsi que de l'introduction de la loi vaudoise sur la police des chiens du 31 octobre 2006 (LPolC; RS/VD 133.75); le SDT a confirmé qu'elles poursuivaient des motifs de sécurité, puisque la route traversant la parcelle était utilisée notamment par des cyclistes et des cavaliers. En d'autres termes, il n'est pas exclu que l'interdiction d'ériger des clôtures sur la parcelle agricole n o 177 impose à E. _____ de renoncer à certaines activités actuellement menées dans les deux parcs clôturés, en particulier dans celui situé au sud, à

proximité des parcelles des recourants (cf. art. 7 OPAN , art. 16 LPolC; voir également art. 24 du Code rural et foncier vaudois [CRF; RS/VD 211.41], par renvoi de l' art. 697 al. 2 CC [RS 210]). Dans ces circonstances, compte tenu en particulier de cette proximité, les recourants sont également légitimés à se plaindre des nuisances sonores produites par cette activité (cf. consid. 3).

E. 2.1

Aux termes de l' art. 111 al. 1 LTF , la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. L'alinéa 3 précise que l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF. Il en résulte que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (cf. ATF 135 II 145 consid. 5 p. 149 et les références). Il n'est pas établi que tel serait le cas en l'espèce - les recourants ne le prétendent au demeurant pas -, de sorte qu'il convient d'analyser la qualité pour recourir sous l'angle de l' art. 89 al. 1 LTF . S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement.

E. 2.2

Aux termes de l' art. 89 LTF , la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence rendue en application de cette disposition, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Cette qualité peut être reconnue même en l'absence de voisinage direct, lorsqu'une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction litigieuse (cf. ATF 121 II 171 consid. 2b p. 74 et la jurisprudence citée). La qualité pour agir a ainsi été admise notamment dans des cas où les parcelles litigieuses étaient distantes de 25 m (ATF 123 II 74 consid. non publié 1b), 45 m (arrêt 1P.643/1989 du 4 octobre 1990 consid. 3b), de 70 m (arrêt 1P.410/1988 du 12 juillet 1989 consid. 2), de 120 m (ATF 116 Ib 323 consid. 2 p. 325) ou de 150 m (ATF 121 II 171 consid. 2c/bb p. 175). Elle a en revanche été déniée dans des cas où cette distance était de 800 m (ATF 111 Ib 159 consid. 1b p. 160), respectivement de 600 m (arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997, RDAF 1997 I 242, consid. 3a), de 220 m (arrêt du 1A.46/1998 du 9 novembre 1998 consid. 3c), 200 m (arrêt du A.122/1983 du 2 novembre 1989, ZBl 85/1984 p. 378, consid. 2a), 150 m (ATF 112 Ia 119 consid. 4b p. 123) et de 100 m (arrêt 1C_342/2008 consid. 2). La distance par rapport à l'objet du litige ne constitue toutefois pas l'unique critère pour déterminer la qualité pour agir du voisin. Le voisin peut, selon la topographie, le régime des vents, la situation des parcelles ou pour d'autres motifs encore, être touché plus que quiconque et se voir ainsi reconnaître la qualité pour recourir, alors même qu'il se trouverait à une distance relativement élevée de la construction litigieuse. Cette question dépend avant tout d'une appréciation de l'ensemble des éléments de fait juridiquement pertinents et, en particulier, de la nature et de l'intensité des nuisances susceptibles d'atteindre le voisin (arrêt 1A.98/1994 du 28 mars 1995, ZBl 96/1995 p. 528, consid. 2c; ATF 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les références). Ainsi, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions - bruit, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement

les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997, RDAF 1997 I 242, consid. 3a). Le voisin doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de l'arrêt contesté qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune; il doit ainsi invoquer des dispositions de droit des constructions susceptibles d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252; 120 Ib 431 consid. 1 p. 433).

E. 2.3

La cour cantonale a constaté - sans que cela ne soit discuté - que la parcelle louée par le groupement canin (n o 177) était séparée des biens-fonds des recourants par une rivière et une aire forestière. Sur la base des plans et photographies au dossier, l'instance précédente a retenu que cette parcelle était visible depuis le fonds n o 232, mais uniquement lorsque les arbres perdaient leur feuillage. Quant à la parcelle n o 15663, elle était séparée du bien-fonds n o 177 par la parcelle n o 15662, supportant une forêt de 7'912 m

E. 2.3.1

Au regard de la configuration des lieux, le Tribunal cantonal a tout d'abord estimé que l'installation de deux clôtures, d'une hauteur de 1 m, n'avait qu'un faible impact visuel et n'occasionnait aucune gêne pour les recourants. L'instance précédente a ensuite relevé que ces clôtures avaient pour but de délimiter les espaces dévolus aux cours de dressage pour des questions de sécurité, puisque la route traversant la parcelle était notamment utilisée par des cyclistes et des cavaliers. Ces barrières permettaient en outre, selon les juges cantonaux, d'éviter que des chiens puissent s'enfuir et pénétrer sur les parcelles des recourants. La présence et l'utilisation du dépôt pour le matériel accolé à la façade Nord-Est du bâtiment n o ECA 148 ainsi que l'abri en tôle n'étaient pas non plus de nature à gêner les recourants, ces installations étant quasiment invisibles depuis leurs habitations. La cour cantonale a encore jugé que les recourants n'avaient pas établi que les nuisances sonores liées aux manoeuvres de stationnement de véhicules sur la place de stockage à bois les atteindraient spécifiquement et de manière non négligeable. A ce sujet, l'instance précédente a de surcroît estimé que la contestation des recourants était tardive: la place de stationnement existait, selon l'avenant au contrat de bail, depuis 1986, alors que les premières plaintes à ce propos ne sont intervenues que deux ans plus tard, en 1988. Sur la base de ces éléments, la cour cantonale a dénié aux recourants la qualité pour agir à l'encontre de la décision du SDT du 22 février 2016.

E. 2.3.2

Il est vrai, au regard des éléments versés au dossier, que la parcelle n o 177 - ainsi que ses installations - n'est guère visible depuis la parcelle n o 232; elle est en outre cachée à la vue des locataires du fonds n o 15663 par le tampon que constitue la parcelle n o 15662, recouverte de forêt (7'912 m

E. 2.4

C'est en définitive en violation du droit fédéral que la cour cantonale a dénié aux recourants la qualité pour recourir contre la décision du SDT du 22 février 2016. Le grief doit par conséquent être admis.

E. 3

Sur le vu de ce qui précède, l'arrêt cantonal doit être annulé et la cause renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision sur le fond. Cela étant, compte tenu de l'agencement de l'arrêt attaqué (cf. consid. 1.2), il s'impose également - et préalablement - d'examiner si c'est à juste titre que la cour cantonale a déclaré irrecevable, au motif que celle-ci excédait l'objet du litige, la conclusion demandant en substance de réduire le nombre de membres de E._____ (et de chiens) et de limiter les horaires de cours de dressage, ainsi que les griefs s'y rapportant.

E. 3.1

La présente procédure trouve son origine dans une dénonciation adressée au SDT, le 25 janvier 2013. Les recourants signalaient la réalisation sans autorisation de divers aménagements sur la parcelle agricole n° 177. Ils se plaignaient cependant également de l'extension de l'activité canine et de l'accroissement des nuisances sonores qui en découlait; les recourants se sont à cet égard en particulier prévalus d'une violation de la réglementation sur la protection contre le bruit. Sur recours, devant le Tribunal cantonal, les recourants ont réitéré l'ensemble de leurs plaintes. Dans l'arrêt attaqué, la cour cantonale a constaté que le SDT avait régularisé le dépôt pour matériel accolé à la façade nord-est du bâtiment n° ECA 148 ainsi que les clôtures des deux parcs de dressage. Il avait en outre toléré la "place de stockage à bois en tant que places de parc" et l'abri à bois en tôle situé à l'est du bâtiment n° ECA 148. Il avait en revanche ordonné la suppression du parc à chiots sis au sud, celle du cabanon se trouvant au nord du parc à chiots et celle du mât servant au système d'éclairage. Le SDT indiquait encore qu'il ferait procéder à l'inscription d'une mention au registre foncier précisant "qu'en cas de disparition de la place à bois, aucune utilisation comme places de parc ne sera possible" et "qu'en cas de destruction volontaire ou involontaire, l'abri à bois en tôle ondulée sis à l'est du bâtiment n° ECA 148 ne pourr[ait] être reconstruit". S'agissant des engins de dressage, le SDT avait constaté qu'ils n'étaient pas soumis à autorisation. Le SDT fixait enfin un délai pour procéder aux mesures de remise en état ordonnées et la date d'une séance de constat sur place. Au regard des éléments sur lesquels a statué le SDT, l'instance précédente a estimé que la conclusion demandant de "limiter le nombre [des] membres [de E._____], de chiens et des cours, de manière à ce que ses activités soient ramenées à leur état limité tel qu'il existait en 1972, - ce qui doit être défini -, et qu'elles soient en outre absolument prosrites les dimanches et jours fériés, ainsi que, quotidiennement, après 20 heures" excédait l'objet du litige. Il en allait de même de la conclusion en interdiction de réaliser d'autres installations.

E. 3.2

La conformité à la zone agricole d'installations ou d'infrastructures relève au premier chef du droit fédéral (art. 24 ss la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]; cf. arrêt 1C_150/2016 du 20 septembre 2016 consid. 10.5 et les références). C'est ainsi à la lumière de l' art. 24c LAT que le SDT a analysé l'admissibilité des aménagements litigieux. Il est vrai cependant que, dans le cadre de cet examen, ledit service ne s'est pas formellement prononcé sur les critiques émises en lien avec la réglementation sur la protection contre le bruit. L'art. 24c al. 2 in fine LAT, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 octobre 2012 - dont la teneur est actuellement reprise par l' art. 24c al. 5 LAT - dispose pourtant, en substance, qu'une autorisation dérogatoire de construire en zone agricole (sur le caractère en principe inconstructible de la zone, cf. art. 16 al. 1 2^{ème} phrase LAT et art. 16a LAT) ne peut être délivrée que pour autant que les exigences majeures de l'aménagement du territoire soient remplies. Cette disposition appelle ainsi une pesée

globale des intérêts (cf. RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, 2017, n. 46 ad art. 24c LAT), laquelle doit non seulement prendre en considération les intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, des sites naturels et des forêts), mais aussi les autres intérêts protégés dans les lois spéciales (notamment LPE, LPN, LFo, OPB, OPAir; cf. ATF 134 II 97 consid. 3.1 p. 100; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68). Or, en l'espèce, il ressort du dossier, que les recourants se plaignent de longue date des nuisances sonores émanant de l'exploitation canine de la parcelle agricole voisine; à ce propos, ils ont d'ailleurs produit, devant les autorités cantonales, un rapport immobilier décrivant la nature de ces immissions (cf. consid. 2.3.2 ci-dessus); aucune autorité ne s'est pourtant sérieusement penchée sur la conformité de cette activité avec la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), plus spécialement, avec l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB; RS 814.41). Le centre de dressage constitue pourtant une installation fixe au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB (cf. arrêt 1A.282/1993 du 1^{er} décembre 1994 consid. 1c), dont il appartenait aux autorités cantonales de déterminer si elle devait être considérée comme une installation nouvelle ou déjà existante et d'en examiner la conformité en conséquence (sur ces questions, cf. arrêts 1C_252/2017 du 5 octobre 2018 consid. 4.3; 1C_460/2007 du 23 juillet 2008 consid. 2.1).

E. 3.3

En définitive, en jugeant que la conclusion sollicitant la réduction de l'activité du centre de dressage, par une limitation du nombre de membres et des horaires de cours, excédait l'objet du litige, le Tribunal cantonal a également violé le droit fédéral.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours est admis et l'arrêt cantonal annulé, y compris s'agissant des considérations de fond développées par l'instance précédente. En effet, et pour peu que cette motivation alternative revête une réelle portée matérielle - le dispositif de l'arrêt attaqué se limitant à déclarer l'irrecevabilité du recours cantonal (sur cette question, cf. notamment ATF 133 IV 119 consid. 6.3-6.4 p. 120 s. et les arrêts cités; 132 I 13 consid. 3 p. 17) -, force est de constater que cette motivation de fond a été adoptée au mépris du droit d'être entendus des recourants (art. 29 al. 2 Cst.), lesquels n'ont en particulier pu avoir accès au dossier de la cause (cf. ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; arrêt 1C_131/2017 consid. 2.1 et les arrêts cités), ce qui n'est pas contesté. Il n'y a par conséquent pas non plus lieu d'examiner les griefs dirigés céans contre ces motifs ni la question de la recevabilité des pièces nouvelles produites à l'appui de ceux-ci, en particulier s'agissant de leur caractère notoire. La cause est par conséquent renvoyée à l'instance précédente pour qu'elle statue sur le fond, en procédant notamment à la pesée globale des intérêts commandée par le droit fédéral; libre à la cour cantonale de retourner le dossier au SDT si elle l'estime nécessaire. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de l'intimé, qui succombe. E._____ versera en outre des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 LTF).