

# **BGer 1C\_76/2019 vom 28. Februar 2020**

Bundesgericht, 2020-02-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_76\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_76_2019)

FR: TF 1C\_76/2019 du 28 février 2020

IT: TF 1C\_76/2019 del 28 febbraio 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. Il 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.

L'Office fédéral du développement territorial a la qualité pour recourir ( art. 89 al. 2 LTF en relation avec l' art. 48 al. 4 OAT [ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire - OAT; RS 700.1]). Il dispose d'un droit d'intervention afin d'assurer une application uniforme du droit fédéral et peut recourir contre un arrêt cantonal susceptible de violer la LAT. Pour la même raison, il peut demander la

reformatio in pejus d'une décision ( ATF 136 II 359 consid. 1.2 p. 363; arrêt 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 1). Le droit d'être entendu de l'intéressé doit toutefois être respecté ( art. 29 al. 2 Cst. ; arrêts 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 1; 1C\_189/2008 du 8 juillet 2008 consid. 1.2). En l'occurrence, les intimés ont été invités à se déterminer sur le recours, ce qui satisfait à cette exigence.

Certaines conclusions prises par le recourant concernent des points déjà traités dans le cadre de l'arrêt cantonal AC 2005/0194 du 25 octobre 2006 (en particulier le fait que, selon la cour cantonale, il y avait lieu de statuer sur une éventuelle autorisation de construire et non d'ordonner purement et simplement son démantèlement et la remise en état des lieux). Il s'agissait toutefois d'un arrêt de renvoi ne mettant pas fin à la procédure, de sorte qu'il ne pouvait alors être porté devant le Tribunal fédéral ( art. 90 et 93 LTF ). C'est à juste titre que l'office fédéral n'a pas recouru à son encontre, et peut remettre en cause certains points tranchés dans cet arrêt ( art. 93 al. 3 LTF ).

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

L'intimé sollicite la restitution du délai imparti pour se déterminer sur le recours. Le motif invoqué - inadvertance dans l'inscription du terme du délai dans son agenda (inscription du 10 mai au lieu du 1er mai) - n'est manifestement pas constitutif d'un empêchement non fautif au sens de l' art. 50 LTF . Au demeurant, les déterminations, auraient-elles été déposées à temps, ne comportent pas d'éléments décisifs qui auraient pu modifier le sort du recours.

Cela étant, la requête de restitution du délai pour se déterminer sur le recours est rejetée.

### **E. 3**

L'office recourant se réfère à l'état de fait de l'arrêt attaqué auquel il apporte diverses précisions.

### **E. 3.1**

Conformément à l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. A teneur de l' art. 105 al. 2 LTF , le Tribunal fédéral peut en outre rectifier ou compléter d'office les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF .

### **E. 3.2.1**

L'ARE indique qu'après la délivrance de l'autorisation de construire un rural en 1996, l'aménagement intérieur du bâtiment a été réalisé de manière différente par rapport aux plans déposés, six boxes pour chevaux ayant été créés au lieu de deux annoncés. Il ressort toutefois de l'arrêt 1A.26/2003 que la demande d'autorisation de construire du 19 mars 1996 portait sur six boxes à chevaux. En l'absence d'indications complémentaires de l'ARE sur ces faits, il n'y a pas lieu de considérer que le rural contient plus de boxes que ce que l'autorisation de construire prévoyait.

Dès lors, la conclusion du recourant visant l'aménagement du rural apparaît d'emblée infondée et le recours doit être rejeté sur ce point.

### **E. 3.2.2**

L'office indique encore qu'une aire de sortie toutes saisons attenante à l'écurie et distincte de celle litigieuse en l'espèce existe déjà, sans qu'il soit clairement établi si, et cas échéant dans quelles dimensions, elle a été autorisée. La surface litigieuse en l'espèce serait en revanche un carré d'élevage et non une aire de sortie toutes saisons.

A l'instar de ce que relève l'ARE, selon les photos au dossier, la surface située entre le rural et l'aire de sortie litigieuse en l'espèce est effectivement constituée en enclos. Cette surface semble a priori être revêtue de bitume, alors qu'elle est représentée sur les plans de la présente cause dans un revêtement similaire à celui de l'aire de sortie, en l'occurrence des copeaux de bois. On peut ainsi constater qu'il existe un autre enclos, dont on ne sait s'il a déjà fait l'objet d'une autorisation et dont la constitution et la fonction ne sont en l'état pas établies. Cela étant, il est étranger à l'objet du litige de déterminer la légalité de cette installation. Son existence n'est en outre pas décisive pour le sort de l'aire litigieuse en l'espèce.

En outre, bien que les doutes soulevés à cet égard par l'ARE soient légitimes (éclairage et dimensions notamment), savoir si la surface litigieuse est un carré de dressage ou d'une aire de sortie est, vu ce qui suit, sans incidence sur l'issue de la cause.

Il n'est donc pas nécessaire de compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué.

## **E. 4**

L'ARE demande d'une part la

reformatio in pejus de l'arrêt attaqué s'agissant des constructions et installations que le SDT a autorisées a posteriori dans sa décision du 17 octobre 2016 (aire de sortie pour chevaux et plateforme terrasse avec barbecue au bord de l'étang). Il conteste d'autre part l'admission du recours cantonal en tant que l'agrandissement de 66 m<sup>2</sup> de l'aire de sortie ainsi que le maintien des deux candélabres subordonné à des restrictions d'utilisation sont tolérés.

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente ( art. 22 al. 1 LAT ). Pour qu'une autorisation hors de la zone à bâtir soit délivrée, la construction ou l'installation doit y être conforme à l'affectation de la zone ( art. 22 al. 2 let. a LAT ), ou alternativement remplir les conditions des exceptions prévues aux 24 ss LAT.

En l'occurrence, le SDT et la CDAP s'accordent sur le fait que les intimés n'exercent pas une activité agricole, de sorte que seules les exceptions des art. 24 ss LAT - à l'exclusion au demeurant de celle de l' art. 24b LAT qui régit les possibilités d'activités accessoires non agricoles d'une entreprise agricole - entrent en considération pour toute éventuelle modification de construction ou installation, respectivement toute nouvelle édification de construction ou installation.

## **E. 5**

Il y a lieu tout d'abord d'examiner la conformité à la loi de la plateforme construite sur un étang et du barbecue fixe.

### **E. 5.1**

A teneur de l' art. 24c LAT , hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). L' art. 42 OAT définit de façon qualitative et quantitative la transformation partielle et l'agrandissement mesuré au sens de l' art. 24c al. 1 LAT .

### **E. 5.2**

S'agissant de la plateforme et du barbecue, le SDT a considéré que ces éléments ne comptaient pas comme surfaces habitables ou annexes au sens des art. 24c LAT et 42 OAT, que ces réalisations ne représentaient qu'une importance réduite par rapport au bâtiment principal, qu'elles ne modifiaient pas pour l'essentiel l'identité de l'ensemble bâti, que la plateforme était intégrée de manière assez harmonieuse et que, vu leur proximité presque immédiate de l'immeuble, les éléments en cause avaient un impact limité sur les abords de l'immeuble. Ils pouvaient donc être régularisés.

Cette question n'étant pas contestée devant elle, la CDAP ne s'en est pas saisie.

L'ARE fait valoir que les possibilités de transformation au sens de l' art. 24c LAT ont été déjà largement épuisées. Indépendamment de ce qui a déjà été fait, l' art. 24c al. 4 LAT pose des conditions strictes par rapport aux modifications extérieures et on ne voit pas qu'une plateforme sur un étang et un barbecue fixe soient nécessaires à un usage en habitation.

L'office fédéral doit par conséquent être suivi sur ce point et la régularisation de la plateforme et du barbecue annulée.

### **E. 6.1**

L' art. 24e LAT régit la détention d'animaux en zone agricole à titre de loisir, subordonnant notamment les nouvelles installations extérieures à la nécessité d'assurer une détention convenable, voire respectueuse, des animaux. Selon les choix du législateur, la détention de chevaux à des fins commerciales a sa place en zone à bâtir ou dans une zone spéciale au sens de l' art. 18 LAT ; l'emplacement en zone agricole d'installations destinées à l'élevage ne peut dès lors être imposé par leur destination au sens de l' art. 24 let. a LAT , de sorte qu'une autorisation dérogatoire n'est pas concevable (ARE, Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, 2015, p. 20-21). Si les conditions fixées à l' art. 24e LAT ne sont plus remplies, l'autorisation est caduque ( art. 42b al. 7 OAT ).

### **E. 6.2**

Conformément aux dispositions de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), la détention de six chevaux à titre de loisir justifierait tout au plus de disposer d'une aire de sortie de 144 m<sup>2</sup>, la règle applicable imposant 24 m<sup>2</sup> par animal ( art. 61 al. 2 OPAn ). Dans ces circonstances, on ne comprend pas comment le SDT a pu parvenir à une solution à teneur de laquelle l'autorisation de construire était délivrée pour l'aire de sortie de 548 m<sup>2</sup>, les considérants de la décision en cause ne le précisant au demeurant pas.

Quoi qu'il en soit, le SDT constatait simplement que si la détention de chevaux ne se faisait pas dans le cadre d'une entreprise agricole, il s'agissait a contrario d'une détention à titre de loisir. Or cela n'est pas convaincant, d'autres motifs de détention de chevaux étant envisageables. La cour cantonale a quant à elle jugé que la détention de chevaux par les intimés relevait de l'élevage, de sorte que la disposition relative à la détention de chevaux à titre de loisir ( art. 24e LAT ) n'était pas applicable. Cette appréciation de la situation ressortait des déclarations mêmes de l'intimé, qui indiquait dans son recours cantonal qu'il pratiquait l'élevage de chevaux en relation avec le but social de la société A. \_\_\_\_\_ SA dont il est l'administrateur. Il n'y a pas lieu de s'en écarter.

Seule une détention de chevaux à titre de loisir étant admissible en zone agricole pour les non-agriculteurs, l'exploitation, respectivement la détention de chevaux à titre d'élevage, n'a donc en l'état pas sa place en zone agricole.

En outre, les installations érigées (comme le rural comprenant des boxes en l'occurrence) en vue de la détention de chevaux à titre de loisir ne sauraient justifier l'autorisation d'installations pour la détention de chevaux à titre commercial. En vertu de l' art. 42b al. 7 OAT , l'activité d'élevage est susceptible au contraire d'entraîner la caducité de l'autorisation délivrée pour l'accueil de six équidés dans les boxes prévus à cet effet. Ce n'est toutefois pas l'objet de la présente procédure.

Cela étant, l'aire de sortie ne peut pas être mise au bénéfice d'une autorisation de construire a posteriori.

Il s'ensuit enfin que les candélabres destinés à éclairer l'aire de sortie ne peuvent pas non plus être autorisés, rien ne justifiant leur emplacement.

### **E. 7.1**

Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêts 1C\_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.2; 1C\_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.1; cf. également art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte ( ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBI 2002 p. 364). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt 1C\_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBI 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3).

C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées, à moins que - à titre exceptionnel - il puisse y être renoncé en vertu des principes généraux du droit public. Tel peut notamment être le cas lorsque l'écart constaté par rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur, lorsque la remise en état serait disproportionnée ou ne poursuivrait pas de véritable intérêt public ( ATF 136 II 359 consid. 6 p. 365; 132 II 21 consid. 6 p. 35).

### **E. 7.2.1**

En l'occurrence, la cour cantonale a considéré que l'aire de sortie - ou plus précisément, son agrandissement de 66 m<sup>2</sup>, la surface principale ayant été autorisée par le SDT - ainsi que les candélabres pouvaient être maintenus en vertu du principe de la proportionnalité. Se préoccupant uniquement de l'agrandissement de 66 m<sup>2</sup>, elle a jugé que celui-ci, représentant quelque 10 % de la surface totale de l'aire de sortie, n'avait pas d'impact significatif et ne modifiait pas sensiblement la configuration des lieux, que, vu l'importance de sa propre base fourragère, l'intimé était proche de remplir les critères permettant à une exploitation agricole de détenir des chevaux et que le revêtement utilisé pouvait aisément être éliminé de sorte que les surfaces d'assolement utilisées pouvaient facilement être recouvertes. Toujours selon les juges cantonaux, bien qu'il fût douteux que l'intimé ait pu se croire de bonne foi autorisé à réaliser les aménagements litigieux, il existait des chances de les faire reconnaître comme conformes au droit par la création d'une zone d'affectation spéciale à cet effet; enfin, le dommage que causerait la remise en état serait préjudiciable aux animaux. S'agissant des candélabres, la cour cantonale s'est référée à l'art. 34b al. 4 let. f OAT pour considérer que

dite disposition permettait, en zone agricole, l'aménagement d'une installation d'éclairage appropriée sur les aires de sortie légalement créées dans le cadre d'une exploitation agricole.

Sur ce dernier point, on peut d'ores et déjà relever que, contrairement à ce qu'indique l'arrêt attaqué, la réglementation applicable à la détention de chevaux dans le cadre d'une exploitation agricole prévoit l'installation d'éclairage uniquement pour des surfaces destinées à l'

utilisation de chevaux telles que les terrains d'équitation, les ronds de longe ou les carrousels ( art. 34b al. 4 OAT ) et non pour de simples aires de sortie. On ne voit en effet pas quels motifs justifieraient de fournir un éclairage sur l'aire de sortie, cette surface n'étant précisément pas destinée à l'utilisation des chevaux par l'homme. Quant aux cas exceptionnels d'intervention vétérinaire de nuit, il n'est pas établi qu'ils nécessitent une telle installation permanente extérieure.

S'agissant de l'aire de sortie, et contrairement à l'appréciation de la cour cantonale, l'examen de l'ampleur de la dérogation à la règle doit en réalité être effectué pour l'ensemble de la surface (548 m<sup>2</sup> + 66 m<sup>2</sup>) puisque, comme on l'a vu ci-dessus, celle-ci ne peut être autorisée. Cet examen n'a toutefois jamais été effectué par les instances précédentes et ne saurait l'être pour la première fois par le Tribunal fédéral. Il y a donc lieu de renvoyer la cause à la cour cantonale pour nouvel examen du caractère proportionné de la remise en état des lieux.

En tout état, la soustraction, même réversible, d'une surface de plus de 600 m<sup>2</sup> à la zone agricole porte une atteinte importante à la règle de la séparation du bâti et du non-bâti. L'importance de la base fourragère propre ne saurait en outre être décisive, cet aspect étant spécifiquement lié au but de procurer un revenu complémentaire aux entreprises agricoles existantes. Le législateur a en effet expressément entendu exclure de la dernière réforme en la matière la création d' "exploitations agricoles" par des personnes étrangères à l'agriculture dans le seul but de construire des habitations et écuries en zone agricole (Initiative parlementaire "Garde de chevaux en zone agricole", Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 24 avril 2012, ch. 3.1, FF 2012 6121).

#### **E. 7.2.2**

Il en va de même de la plateforme et du barbecue. Dans la mesure où le SDT avait initialement admis leur régularisation, l'examen de la proportionnalité d'un ordre de remise en état n'a pas été effectué par les instances précédentes. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de s'y livrer pour la première fois dans le cadre de la présente procédure.

#### **E. 7.2.3**

La cause doit par conséquent être retournée à la CDAP pour qu'elle examine si des circonstances exceptionnelles rendraient disproportionnée la remise en état des installations qui ne peuvent être régularisées (à savoir l'entier de l'aire de sortie avec les candélabres destinés à l'éclairer, ainsi que la plateforme et le barbecue).

#### **E. 8**

Il résulte de ce qui précède que le recours est partiellement admis, aux frais des intimés, qui succombent pour l'essentiel des griefs.

L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

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