

# **NE\_GERICHTE CDP.2017.351 vom 21. Oktober 2015**

NE Tribunal cantonal, 2015-10-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2017.351\\_d20151021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2017.351_d20151021)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2017.351 du 21 octobre 2015

IT: NE\_GERICHTE CDP.2017.351 del 21 ottobre 2015

## **Regeste**

Refus de dérogation et de mise en conformité d'une construction illicite en zone d'utilisation différée.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

### **E. 2**

a) Un principe fondamental de l'aménagement du territoire prescrit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). La délivrance de l'autorisation nécessite en particulier que l'installation soit conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou que le requérant puisse se prévaloir d'une exception à ce principe de la conformité à l'affectation de la zone. En l'espèce, il n'est pas contesté que le couvert est une construction ou installation au sens de l'article 22 LAT et de la réglementation cantonale et que sa mise en place est ainsi soumise à autorisation. b) Le recourant allègue que la construction est conforme à la zone d'utilisation différée, dans laquelle les règles de la zone agricole s'appliquent. L'article 16a LAT fixe les conditions générales auxquelles des constructions et des installations peuvent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole. Ces conditions font l'objet d'une réglementation plus détaillée dans diverses dispositions de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT), principalement à l'article 34 OAT. A teneur de l'article 16a al. 1, 1<sup>re</sup> phrase LAT, 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. En d'autres termes, seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 125 II 278 cons. 3a). L'article 34 al. 1 OAT précise qu'il faut en principe que ces constructions et installations servent à l'exploitation tribulaire du sol, et qu'elles soient utilisées, notamment pour la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation, et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente. Le droit fédéral admet en outre, à l'article 34 al. 2 OAT, la conformité à l'affectation de la zone agricole des constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions ou d'exploitations appartenant à une communauté de production (let. a), si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel (let. b) et si l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (let. c). Par ailleurs, des constructions ou installations liées à la production hors-sol peuvent être admises en zone

agricole sur la base de l'article 16a al. 2 LAT , pour autant qu'elles servent au développement interne de l'exploitation. Il y a "développement interne" lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol – garde d'animaux de rente (art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes du sol (art. 37 OAT ) – est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (Message du Conseil fédéral relatif à la révision partielle de la LAT, FF 1996 III 489). c) Dans le cas d'espèce, la culture des fleurs et des arbustes étant effectuée en plaine, on ne saurait considérer que la construction litigieuse sert à l'exploitation tributaire du sol. Par ailleurs, on ne saurait retenir que le hangar sert à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol lié à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée. En effet, le stockage des plantations jusqu'à leur maturité ne constitue pas une production horticole indépendante du sol. Enfin, le hangar servant à l'entreposage des plantes n'a pas sa place en zone agricole au sens de l'article 34 al. 2 OAT , étant donné que les produits horticoles ne proviennent nullement de l'exploitation où se trouve la construction litigieuse (cf. à cet égard également ATF 129 II 413 cons. 3). Enfin, la formation d'apprenants est étrangère aux critères retenus par le législateur pour juger de la conformité à la zone agricole.

### **E. 3**

a) Le recourant soulève également le grief de la violation du principe de l'égalité de traitement, lequel, consacré par l'article 8 Cst. féd., est violé lorsqu'une décision établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fond à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait être traité de manière semblable ou inversement ( ATF 134 I 23 cons. 9.1 et la jurisprudence citée). X. \_\_\_\_\_ voit une inégalité de traitement dans le fait que si son exploitation se trouvait en plaine, il pourrait installer une serre amovible ou un tunnel agricole. Or, il s'agit là d'une situation qui n'est pas semblable à la sienne et que le législateur a précisément traitée différemment si bien que ce grief doit être rejeté.

### **E. 4**

a) Dans le cas de constructions ou installations hors zone d'urbanisation, le département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision (art. 64 LCAT en lien avec les articles 46 et 46a LConstr .). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Selon ce principe, il faut qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 135 I 169 cons. 5.6, 176 cons. 8.1, 134 I 214 cons. 5.7, 221 cons. 3.3 et les références citées). L'autorité renonce à ordonner la démolition d'une construction si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage qu'une telle mesure 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 qui aurait changé dans l'intervalle ( ATF 132 II 21 cons. 6, 123 II 248 cons. 3a/bb; arrêt du TF du 10.12.2013 [1C\_269/2013] cons. 4.1 et les références citées) . Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt du TF du 26.10.2011 [1C\_101/2011] cons. 2.1) . Toutefois, c elui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage ( ATF 123 II 248 cons. 4a, 111 Ib 213 cons. 6b et les références citées ). Les mesures mentionnées aux articles 46 ss LConstr . sont de la compétence du département pour les constructions ou installations hors de la zone d'urbanisation (art. 46a LConstr .). b) Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune, lorsqu'elle est habilitée à statuer, peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence ( ATF 116 Ia 52 ). Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33 let. a LPJA; RJN 1994, p.172 ss et les références citées), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière ( RJN 2010, p. 397 cons. 2b) . Lorsque le département est compétent, il dispose de même d'un large pouvoir d'appréciation en la matière (arrêt de la CDP du 12.02.2016 [CDP.2012.106] cons. 8c).

## **E. 5**

En l'occurrence, la pesée des intérêts amène à la conclusion que le principe de proportionnalité n'a pas été violé. Force est de constater en effet que la violation du droit matériel ne saurait être qualifiée de peu d'importance, la construction se trouvant en zone agricole et présentant une longueur de 15 mètres, une largeur de 5 mètres et une hauteur de 2,5 mètres. Concernant la pesée des intérêts, le Conseil d'Etat estime que le département n'a pas commis d'abus ou d'excès de son pouvoir d'appréciation étant donné que la construction litigieuse coûtait environ 2'000 francs et que sa déconstruction peut être effectuée en une demi-journée. Il y a lieu de rappeler ici que le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles est un des principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire les plus importants (cf. notamment ATF 132 II 21 cons. 6.4; JT 2006 I 707 cons. 6.4). Par ailleurs, l'intérêt public s'oppose à l'intérêt privé du recourant qui est principalement d'ordre patrimonial. L'intérêt financier ne revêt qu'un poids restreint face à l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit ( ATF 141 II 476 ). Le recourant ne conteste pas que les frais de démolition sont peu élevés, mais fait valoir que cette dernière le place d'un point de vue professionnel dans une situation problématique. Il doit toutefois s'en accommoder, étant donné qu'il a procédé à la construction en toute illégalité et que cette démolition ne fait que le replacer dans la situation qui était la sienne auparavant. Dès lors, c'est avec raison que le Conseil d'Etat a estimé que le département n'avait pas abusé de son large pouvoir d'appréciation.

## **E. 6**

Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Vu le sort de la cause, les frais doivent être mis à la charge du recourant (art. 47 al. 1 LPJA ) et ce dernier ne peut prétendre

à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA ).

## **E. 23**

mars 2007, en vigueur depuis le 1er sept. 2007 (RO20073637;FF20056629).

1Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

2L'autorisation est délivrée si:

- a. la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
- b. le terrain est équipé.

3Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

1Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne, ou qui sont - dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT - nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour:

- a. la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente;
- b. l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel.

2Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles:

- a. si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production;
- b. si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel; et
- c. si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole.

3Sont enfin 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.

4Une autorisation ne peut être délivrée que:

- a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question;
- b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu; et
- c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme.

5Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole.

1L'édification de constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol est réputée développement interne (art. 16a,al. 2, LAT) si la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35 % de la surface maraîchère ou horticole cultivée et n'est pas supérieure à 5000 m<sup>2</sup>.1

2La production est réputée indépendante du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol.

1Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 4 juil. 2007, en vigueur depuis le 1er sept. 2007 (RO20073641).

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