

VD_OMNI AC.2006.0238 vom 15. Oktober 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-10-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0238

FR: VD_OMNI AC.2006.0238 du 15 octobre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0238 del 15 ottobre 2007

Regeste

PAGE c/Municipalité de Mollens, Service du développement territorial | Confirmation de l'ordre de démolition d'un paddock de plus de 1'000 m² construit sans autorisation en zone agricole. Dans le cas particulier, l'absence de réponse municipale à des demandes informelles de permis de construire ne pouvait être interprétée de bonne foi comme une autorisation, les recourants sachant que le SDT était l'autorité compétente pour avoir auparavant effectué des travaux en respectant la procédure légale. Le principe de la proportionnalité n'est pas opposable, le coût du paddock s'élevant à environ 42'000 fr. et le SDT ayant admis une remise en état partielle des lieux.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

a) L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) prévoit qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Selon les art. 25 al. 3 LAT et 81 al. 1, 1^{ère} phrase, LATC, seul le département peut décider si des travaux de construction hors de la zone à bâtir sont conformes à la zone ou si une dérogation peut être accordée. En l'espèce, aucune autorisation n'a été formellement requise auprès de l'autorité compétente, et celle-ci a refusé de régulariser le paddock litigieux. b) Selon l'article 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), une autorisation de construire peut être délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone. L'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase, LAT dispose que 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 définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT précité. Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités). Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rente ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270 consid. 3a p. 279, 502 consid. 4a p. 504). La conformité d'un projet ou d'une installation

à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 504). L'art. 34 al. 5 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT) précise que les 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. Une exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT se distingue de l'agriculture exercée à titre de loisir notamment par le fait qu'elle exige l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, dans une mesure économiquement significative (ATF 112 Ib 404 consid. 3 p. 405 s.; arrêts 1A.134/2002 du 17 juillet 2003 consid. 3.3; 1A.104/2002 du 20 septembre 2002 consid. 2.2; 1A.296/1997 du 20 mai 1998 consid. 3 et les références citées; Lexique des constructions hors de la zone à bâtir, Edition juillet 2003, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 2003, p. 20). Ainsi, en résumé, pour qu'une activité d'élevage soit conforme à la zone agricole, il faut non seulement qu'une part prépondérante des fourrages provienne de la production propre à l'exploitation (dépendance du sol), mais encore que celle-ci satisfasse aux exigences d'organisation et de rentabilité précitées. c) L'Office fédéral du développement territorial a édité le 2 mai 2003 une directive intitulée " Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval " (ci-après : la directive). Selon cette dernière, seules sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à abriter, nourrir ou laisser librement évoluer les chevaux en pension telles que : écuries avec aire de sortie, entrepôt pour le fourrage et la litière, aires à fumier, clôtures. Ne sont en revanche pas conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations destinées à l'équitation. Entrent notamment dans cette catégorie, outre les halles d'équitation, les installations extérieures de toutes sortes (paddocks, parcours d'obstacles, hippodromes, etc.; cf. directive, p. 13). S'agissant du sport équestre, la directive précise encore que les constructions et installations destinées aux manèges, paddocks, hippodromes, etc. ont leur place dans les zones à bâtir ou dans les zones spéciales. La pratique de l'équitation en tant que sport de masse ou sport d'élite et l'organisation de concours et manifestations de sports équestres ne sont pas des activités agricoles (cf. directive, ch. 4, p. 18). Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a également élaboré une directive à l'intention de son administration, approuvée le 16 avril 2003 et complétée le 26 mai 2004. Ce complément fixe les critères concernant la détention de chevaux, lesquels reprennent pour l'essentiel ceux de la directive fédérale, tout en précisant notamment, s'agissant d'un non-agriculteur détenant des chevaux à des fins de loisirs, que seuls un changement d'affectation sans transformation importante (par exemple: aménagement d'une écurie dans des volumes existants qui s'y prêtent) et une aire de sortie permanente peuvent être autorisés, tout autre installation destinée à la pratique de l'équitation étant exclue (Complément du 26 mai 2004, p. 4). d) Le Tribunal fédéral a pour sa part jugé à diverses reprises que les écuries, les manèges, les autres installations comparables pour la détention de chevaux liée à l'exercice d'un hobby ou d'une activité professionnelle par des personnes autres que des agriculteurs, de même que l'élevage et le dressage des chevaux, pratiqués comme loisirs par l'exploitant dont l'activité principale est sans rapport avec l'agriculture, n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole, respectivement que leur destination n'imposait pas leur implantation (ATF 122 II 160 consid. 3b, in JdT 1997 I 473, sp. 475; ATF 111 Ib 213, in JdT 1987 I 567; ATF du 16.12.1986, J. Petigat c. CCRC, c. 3; Zbl 1995, p. 178 ss; ZBl 95/1994, p. 81 ss). Le Tribunal administratif a également déjà eu l'occasion de se prononcer en ce sens (arrêts AC.7088 du 12 février 1992; AC.6804 du 1er juin 1992; AC.7485 du 23 avril 1992

confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral du 3 février 1993; AC.1992.0307 du 22 juillet 1993, AC.1995.0026 du 20 mars 1996, AC.1992.0210 du 5 juin 2000 et AC.2003.0003 du 28 octobre 2003). e) Au regard des exigences posées tant par la loi que par la jurisprudence et les directives fédérales et cantonales énumérées ci-dessus, il est évident que le paddock n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole. Les recourants ne sont en effet pas agriculteurs, la pratique de l'équitation relève pour eux du sport et des loisirs. Même si la recourante en tire un certain revenu, notamment par les cours d'équitation qu'elle donne, et si elle consacre ses quatre chevaux à l'élevage de la race demi-sang suisse – en marge de la compétition –, ces activités sont sans relation avec une exploitation agricole au sens de la LAT. Une autorisation fondée sur la base des art. 16a et 22 LAT est dès lors exclue.

E. 3

Reste à examiner si l'installation en cause pourrait être admise à titre dérogatoire, au sens de l'art 24 LAT, dont le contenu est le suivant: "En dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour des nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si: a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination; b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." La première de ces deux conditions cumulatives est réalisée lorsque l'ouvrage projeté ne peut être employé conformément à sa destination qu'en un endroit déterminé hors de la zone à bâtir, pour des raisons d'ordre technique, ou bien pour des motifs liés aux conditions d'exploitation économique d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration ou des particularités du sol; de même, la construction hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Il s'agit de critères objectifs; les points de vue subjectifs du constructeur, les considérations financières ou les motifs de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte dans l'appréciation (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68 et les arrêts cités). L'implantation, au sens de l'art. 24 LAT, d'une construction en zone agricole s'examinant selon les mêmes critères que la conformité à la destination de cette zone au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508 et les arrêts cités), le parc de détente extérieur ne saurait donc en principe être considéré comme imposé par sa destination hors de la zone à bâtir pour les raisons exposées au considérant précédent. Sans doute les recourants ont-ils acquis la parcelle no 171 dans le but d'y accueillir des chevaux. La municipalité et les autorités cantonales ont déjà accepté plusieurs aménagements des lieux dans ce but. L'installation litigieuse ne s'impose toutefois pas en zone agricole; elle vise uniquement à faciliter la vie des recourants, qui n'ont ainsi pas à se déplacer pour exercer leurs activités équestres; ce sont là des considérations de pure commodité. Cet ouvrage ne saurait en outre être autorisé pour des raisons liées à la santé et au bien-être des chevaux, conformément à la législation fédérale sur la protection des animaux. Le Tribunal fédéral l'a expressément exclu à plusieurs reprises, lorsque les exigences légales dans ce domaine peuvent être satisfaites d'une autre manière conforme à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. arrêt 1A.26/2003 du 22 avril 2003 consid. 6 et les arrêts cités), ce qui est le cas ici. Il en résulte que l'implantation du paddock n'est pas imposée par sa destination hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 24 let. a LAT. Partant, l'autorisation dérogatoire doit être refusée sans qu'il y ait lieu de procéder à la pesée des intérêts prévue par l'art. 24 let. b LAT.

E. 4

A ce jour, l'autorité intimée est prête à autoriser le changement d'affectation du hangar existant no ECA 255 en aire de détente pour les chevaux. Elle ne remet pas non plus en cause l'affectation actuelle de l'ancienne porcherie (no ECA 164). Demeure dès lors seule litigieuse la question de la suppression du paddock, à laquelle les recourants s'opposent. a) La municipalité, et à son défaut le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC). Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (B. Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; arrêts TA AC.1992.0046 du 25 février 1993; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996 et AC.2004.0239 du 8 août 2005). La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables (RDAF 1979 p. 231). En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci (RDAF 1976 p. 265; RDAF 1979 p. 231, 302; RDAF 1982 p. 448). b) Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b). L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition 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 111 Ib 213 consid. 6 p. 221; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités). Aucune de ces conditions n'est réalisée en l'espèce: aa) La surface litigieuse soustraite à l'affectation agricole du sol s'étend sur plus de 1000 m². Un tel empiétement contrevient à la distinction fondamentale entre la zone à bâtir et les autres zones, qui constitue un des principes essentiels de l'aménagement du territoire (dans ce sens, Eric Brandt, *Le principe constitutionnel de la séparation des zones constructibles et non constructibles*, RDAF 1995 p. 197 ss, spec. 203; v. aussi Pierre Moor, *Commentaire de la LAT*, n. 73 ad. art. 14). La dérogation n'est donc pas de minime importance, et l'intérêt public à empêcher toute construction illicite hors de la zone à bâtir l'emporte ici manifestement sur l'intérêt privé des recourants à conserver leur paddock et à éviter le coût de remise en état des lieux, ce d'autant plus que les recourants ne vivent pas de leur élevage ni de leurs activités équestres. bb) Les recourants n'ignoraient en outre pas que l'aménagement d'un paddock sur la parcelle qu'ils envisageaient d'acquérir nécessitait un permis de construire. Ils ont écrit une première fois à la municipalité pour obtenir la garantie de pouvoir réaliser ce projet, faute de quoi ils renonceraient à cet achat; ils

précisaient qu'ils mettraient ce paddock à l'enquête en même temps que les petites transformations qu'ils désiraient apporter au bâtiment (lettre du 17 août 1998). Bien qu'ils n'aient reçu aucune réponse écrite, ils ont quand-même acheté le bien-fonds en question. Ils ne pouvaient pas ignorer non plus qu'ils avaient besoin de l'accord du SDT, dès lors que, pour l'aménagement de boxes à chevaux dans l'annexe du bâtiment n° ECA 162, ils avaient signé le 5 décembre 1998 une demande de permis de construire, ainsi que le questionnaire particulier pour les constructions hors zone (questionnaire n° 66), lequel rappelait entre autres que toute réalisation (construction, installation, changement d'affectation hors des zones à bâtir) doit être soumise au contrôle de l'autorité cantonale, que le permis de construire ne pouvait être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale et que, à défaut, l'autorisation municipale était nulle. Si, au lieu de déposer formellement une demande de permis de construire pour l'aménagement du paddock, ils ont préféré renouveler une demande informelle à la municipalité (lettre du 12 décembre 1999, demeurée sans réponse), puis simplement informer la municipalité du début des travaux (lettre du 4 septembre 2000), c'est très vraisemblablement parce que, comme ils l'ont déclaré en audience, le syndic de l'époque et le municipal en charge de l'aménagement du territoire leur avaient conseillé de minimiser l'ampleur des travaux pour éviter l'intervention du SDT. Dans ces conditions, le silence persistant de la municipalité à leurs demandes répétées ne pouvait être interprété de bonne foi comme une autorisation, mais tout au plus comme une tolérance complaisante de l'autorité locale envers un projet dont ils pouvaient présumer qu'il n'obtiendrait pas l'agrément du SDT. Les recourants ont du reste démontré par la suite qu'ils ne se souciaient guère d'obtenir les autorisations requises avant d'exécuter les travaux qu'ils avaient décidé d'entreprendre. cc) Enfin, même si la municipalité envisage un changement d'affectation qui pourrait rendre licite l'ouvrage litigieux, la procédure de révision du PGA n'est pas encore entamée; elle risque de prendre de nombreux mois, voire plusieurs années, et il n'est pas certain qu'elle aboutisse. Il n'y a pas lieu dans ces conditions de laisser perdurer la situation irrégulière dont les recourants bénéficient depuis sept ans.

E. 5

En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut néanmoins se prévaloir du principe de la proportionnalité à l'égard d'un ordre de démolition ou de remise en état. Il doit cependant s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant le loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accorde une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prenne pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités). Le coût de l'aménagement du paddock s'est élevé, selon les recourants, à environ 42'000 francs, ce qui incluait la fourniture et le transport des matériaux. L'autorité intimée s'est déclarée prête à admettre une remise en état " légère ", avec entreposage sur place du sable et des matériaux pierreux qui auront été retirés, ce qui n'implique pas des travaux considérables et devrait ainsi permettre de réduire sensiblement les frais. Le tribunal estime ainsi que l'ordre de remise en état des lieux n'est pas contraire au principe de la proportionnalité.

E. 6

La décision du Service du développement territorial du 13 septembre 2006 impartissait aux recourants un délai au 30 novembre 2006 pour supprimer le paddock litigieux. Compte tenu de l'écoulement du temps, il convient de fixer un nouveau délai pour y procéder. Au vu des

travaux à effectuer, un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt paraît suffisant. Passé cette date, la municipalité – ou à son défaut le département compétent – sera fondée à faire procéder elle-même aux travaux, aux frais des recourants (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC).

E. 7

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument de justice sera mis à charge des recourants déboutés. L'autorité intimée, qui n'a pas agi avec le concours d'un homme de loi, n'a pas droit à des dépens.

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