

VD_OMNI AC.2007.0012 vom 12. Februar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-02-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0012

FR: VD_OMNI AC.2007.0012 du 12 février 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0012 del 12 febbraio 2008

Regeste

BOUNAMEAUX/Municipalité de Trey, Service du développement territorial | Un paddock de 800 m² n'est pas conforme à la zone agricole. Vu ses dimensions, il ne peut être considéré comme une aire de sortie à une garde conforme aux besoins des animaux, celle-ci ne devant par ailleurs pas obligatoirement se situer dans la même zone que les écuries.

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; RSV 173.36), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

admise selon le complément du 26 mai 2004 à la Directive du Conseil d'Etat), réalisée en prolongation des écuries existantes, peut être admise (...) Il faudrait également que cette aire reste d'une dimension relativement modeste, ne dépassant pas 400 m², ce qui n'est pas le cas puisque le paddock atteint 700 m²". e) Au regard des exigences posées tant par la loi que par la jurisprudence et les directives fédérales et cantonales susmentionnées, le paddock litigieux qui occupe une surface de 800 m², n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole. La recourante n'est en effet pas agricultrice, la pratique de l'équitation relevant pour elle du sport et des loisirs, et son ouvrage ne peut être considéré comme étant de dimension "modeste". Une autorisation fondée sur les 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 respectivement de l'art. 24 d al. 1 bis LAT entré en vigueur le 1 er septembre 2007. a) L'art. 24 LAT a la teneur suivante: "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 la recourante a-t-elle acquis la parcelle n° 94 en tant que "ferme équestre" soit dans le but d'y accueillir des chevaux. La municipalité et les autorités cantonales ont d'ailleurs accepté plusieurs aménagements des lieux dans ce but sur demande de la précédente propriétaire. L'installation litigieuse ne s'impose toutefois pas en zone agricole puisqu'elle vise uniquement à faciliter les loisirs de la recourante, en lui évitant de se déplacer pour exercer ses activités équestres. Cet ouvrage ne saurait au surplus 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. Comme l'a exposé le Tribunal fédéral dans un arrêt du 22 avril 2003 (ATF 1A.26/2003, consid. 6), ni la loi fédérale édictée en ce domaine ni son ordonnance d'exécution ne contiennent de dispositions spécifiques sur la détention des chevaux, qui imposeraient un parc de détente toutes saisons ou une aire de sortie permanente à proximité immédiate de l'installation principale. Les art. 2 al. 1 et 3 al. 2 LPA se bornent à cet égard à rappeler que les animaux doivent être traités de la manière qui tient le mieux compte de leurs besoins et que leur liberté de mouvement ne doit pas être entravée de manière durable ou inutile, s'il en résulte des douleurs, des maux ou des dommages, sans préciser de quelle manière ces principes doivent être concrétisés; suivant la directive sur la détention des chevaux, de poneys, d'ânes, de mulets et de bardots, émise le 23 avril 2001 par l'Office vétérinaire fédéral et qui remplace celle édictée le 12 décembre 1985, les chevaux devraient, dans l'idéal, avoir la possibilité de se mouvoir librement en plein air, quotidiennement et pendant plusieurs heures. Elle n'exige pas que cette liberté de mouvement s'exerce impérativement dans un espace accessible en tout temps depuis le lieu de détention; l'aire de sortie ne doit donc pas obligatoirement se trouver sur la même parcelle que les écuries ni dans la même zone que celles-ci (arrêt 1A.64/1998 du 24 juillet 1998 consid. 2c); enfin, il est parfaitement possible de laisser s'ébattre les chevaux sans autre mesure d'aménagement du sol, si l'aire de sortie est suffisamment grande. Le fait que l'autorité compétente doive tenir compte des impératifs de la protection des animaux dans la pesée des intérêts nécessaires à l'octroi d'une autorisation exceptionnelle (ATF 118 Ib 17 consid. 3d p. 24) ne permet pas encore d'admettre que l'installation litigieuse est imposée par sa destination hors de la zone à bâtir. L'octroi d'une dérogation à ce titre ne pourrait se concevoir que si les intimés ne pouvaient satisfaire à leur obligation d'assurer la liberté de mouvement des chevaux découlant de l'art. 3 al. 2 LPA et concrétisée par la directive de l'Office vétérinaire fédéral d'une autre manière conforme à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, ce qui n'est nullement établi. Dans ces conditions, l'installation en cause ne saurait être considérée comme imposée par sa destination hors de la zone à bâtir pour des raisons tirées de la législation fédérale sur la protection des animaux (cf. arrêts 1A.234/1996 du 31 janvier 1997, consid. 3c, et 1A.265/1997 du 19 mars 1998, consid. 4c/bb). b) Au 1er septembre 2007 est entré en vigueur un nouvel alinéa 1 bis de l'art. 24d LAT intitulé "Habitations sans rapport avec l'agriculture, détention d'animaux à titre de loisir, constructions et installations dignes de protection", dont la teneur est la suivante: 1bis Des travaux de transformation peuvent être autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions particulièrement respectueuses. Les

nouvelles installations extérieures peuvent être autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Le Conseil fédéral définit le rapport entre les possibilités de transformation prévues par le présent alinéa et celles prévues à l'al.1 et à l'art. 24 c . Un nouvel article 42c OAT relatif aux conditions de détention d'animaux particulièrement respectueuses dispose quant à lui ce qui suit: 1 Lorsque le droit fédéral fixe des critères plus sévères que la législation sur la protection des animaux pour des conditions particulièrement respectueuses des animaux, les installations réalisées à l'intérieur des constructions et installations existantes pour la garde d'animaux à titre de loisir doivent respecter ces exigences. 2 Lorsque le droit fédéral ne fixe pas de tels critères, l'autorité compétente pour les autorisations décide dans chaque cas particulier des conditions minimales assurant une détention particulièrement respectueuse des animaux. Le Conseil fédéral a précisé dans son message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 2 décembre 2005 (FF 2005 6629) ce qui suit: La garde d'animaux peut nécessiter l'aménagement d'installations extérieures telles que des aires à fumier, des haies, des clôtures ou des aires de sortie. La 2 e phrase de l'al. 1 bis précise quelles installations extérieures sont autorisées pour la garde d'animaux à titre de loisir. Ces installations extérieures sont des constructions et installations de plein air, non couvertes, qui ne peuvent être aménagées à l'intérieur d'un bâtiment en raison de leur usage. Ne sont pas considérées comme des installations extérieures au sens de l'al. 1 bis notamment les constructions en surface de tous types (abri pour le bétail, manèges couverts, chalets). En règle générale, les installations extérieures nécessitent un terrain agricole, sont très visibles et ont souvent des incidences considérables sur le territoire et sur l'environnement. Il faut par conséquent autoriser seulement les installations extérieures qui sont indispensables à une garde conforme aux besoins des animaux, conformément à la législation sur la protection des animaux. Chaque espèce animale a besoin d'installations extérieures spécifiques. Pour les chevaux, par exemple, les installations extérieures conformes sont des aires de sortie en plein air sur lesquelles ils peuvent se mouvoir librement. Il ne s'agit pas de terrains servant en premier lieu à la pratique de sports, comme l'équitation. Le pâturage est l'aire de sortie idéale. Pour ménager l'herbe, il faut toutefois également disposer d'un espace clôturé et aménagé, accessible en toute saison qui, idéalement, sera attenant aux écuries. Selon la directive de l'Office vétérinaire fédéral (directive 800.106.06 sur la protection des animaux), la surface minimale d'une aire de sortie toutes saisons doit être, pour un cheval de taille moyenne, de 20 à 25 m² (aire de sortie accessible en permanence), respectivement de 30 à 35 m² (aire de sortie non accessible en permanence). Les installations extérieures ne seront autorisées que si les conditions prévues à l'al. 3, let. a à e, sont remplies. La lettre e, qui prévoit qu'aucun intérêt prépondérant – découlant de la protection du paysage par exemple – ne doit s'opposer à la construction est particulièrement importante. Lors de la consultation, la possibilité d'aménager un paddock de dimension modeste avec un revêtement adéquat pour la pratique de l'équitation à titre de loisir a été vivement critiquée. La majorité des cantons qui se sont prononcés sur la question rejette cette proposition. Du point de vue de l'aménagement du territoire aussi, l'aménagement de ce type de paddocks a fait l'objet de réticences. On craint également des conflits d'intérêts avec la protection du paysage et du sol. On redoute aussi des incidences considérables sur le territoire et l'environnement. Les réponses ont mis en évidence une incompatibilité avec les principes régissant l'aménagement du territoire, mais aussi que l'autorisation d'aménager ces paddocks désavantagerait les exploitations agricoles par rapport aux personnes pratiquant la garde de chevaux à titre de loisir. Enfin, certains participants ont mentionné que la

réglementation proposée accentuait la différence de traitement entre les bâtiments auxquels s'applique l'art. 24 d ou l'art. 24 c LAT. De plus, la modification proposée ne satisfait pas pleinement les organisations qui l'approuvent, en particulier les nombreuses organisations équestres qui se sont exprimées et qui souhaitent des assouplissements beaucoup plus radicaux. Au vu de la situation, le Conseil fédéral estime qu'il vaut mieux pour le moment ne pas inscrire dans la loi une disposition expresse sur ces questions et les réexaminer de manière approfondie dans la perspective de la révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, inscrite dans le programme de la législature. Il résulte de ce message que le nouvel art. 24d al. 1 bis n'autorise, à titre d'installations extérieures, que des aires de sortie dans les limites indispensables à une garde conforme aux besoins des animaux, soit selon l'Office vétérinaire fédéral, d'une dimension de 20 à 25 respectivement 30 à 35 m² pour un cheval de taille moyenne; sont en revanche prohibés, les paddocks liés à la pratique du sport équestre. En l'espèce, le paddock litigieux d'une surface de 800 m² ne saurait être considéré comme une aire de sortie admissible. La recourante admet au surplus bénéficier d'une telle aire d'environ 100 m², ce qui est suffisant pour trois chevaux selon l'Office vétérinaire fédéral. Il est dès lors possible à la recourante de se conformer au mode de garde en stabulation telle que préconisé par cet office, moyennant si nécessaire une adaptation de l'aire existante. Il résulte des considérations qui précèdent que 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) 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 suppression, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite d'ouvrages réalisés sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; arrêts TA AC.2004.0239 du 8 août 2005; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996; AC.1992.0046 du 25 février 1993). 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 celui-ci est conforme aux prescriptions matérielles applicables (RDAF 1979 p. 231). Quant à la violation du droit matériel par les travaux non autorisés, elle ne suffit pas non plus à elle seule à justifier une démolition. 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 1982 p. 448; RDAF 1979 p. 231, 302; RDAF 1976 p. 265). 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). c) Aucune de ces conditions n'est réalisée en l'espèce. La surface litigieuse soustraite à l'affectation agricole du sol est de 800 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 sur l'intérêt de la recourante à conserver son paddock et à éviter le coût de remise en état des lieux, ce d'autant que l'intéressée ne vit pas de l'élevage des chevaux ni de ses activités équestres. La recourante ne saurait non plus se prévaloir de sa bonne foi. Compte tenu de l'importance des travaux réalisés, elle ne pouvait considérer qu'ils échappaient à tout contrôle étatique. Enfin, rien ne permet d'envisager un changement de réglementation susceptible de régulariser l'ouvrage litigieux. Au vu de ces considérations, force est d'admettre que la décision entreprise ne viole pas le principe de proportionnalité.

E. 5

La décision du Service du développement territorial du 21 décembre 2006 impartissait à la recourante un délai au 30 avril 2007 pour supprimer le paddock litigieux. Compte tenu de l'écoulement du temps, il y a lieu de fixer un nouveau délai pour exécution. Au vu des travaux à effectuer, un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt s'avère suffisant. Passé cette date et à défaut de remise en état, la municipalité – ou à son défaut le département compétent – sera fondée à faire procéder elle-même aux travaux, aux frais de la recourante (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC).

E. 6

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument de justice sera mis à charge de la recourante déboutée. Malgré qu'il obtienne gain de cause, le SAT n'a pas droit à des dépens (AC 2001.0097 du 11 mars 2002).

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