

VD_OMNI AC.2009.0198 vom 26. März 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0198

FR: VD_OMNI AC.2009.0198 du 26 mars 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0198 del 26 marzo 2010

Regeste

KOHLER/Municipalité d'Apples, Service du développement territorial | Le recourant, qui n'est pas exploitant agricole, a démolé une bergerie en zone agricole et entrepris sa reconstruction sans en avoir sollicité l'autorisation. Après mise à l'enquête publique et consultation des instances cantonales, le SDT s'est opposé à l'octroi du permis de construire et a ordonné la remise en état des lieux. La construction de la bergerie a certes été autorisée en 1977, mais le permis d'habiter refusé, car les exigences formulées par le Service cantonal des eaux n'ont pas été respectées. S'agissant d'une nouvelle construction destinée à abriter des moutons ou des ânes détenus à titre de loisirs, elle n'a pas sa place en zone agricole, sauf exceptions tirées d'autres dispositions légales.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et le respect des autres exigences prévues par la loi, le recours est recevable en la forme.

E. 2

L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) 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 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) 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. L'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit expressément que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale, l'autorité compétente étant le département (art. 121 let. a LATC), respectivement le SDT. Il n'est pas contesté en l'espèce que le projet est prévu en zone agricole et qu'il appartenait au SDT d'accorder ou de refuser l'autorisation spéciale requise.

E. 3

a) Aux termes de l'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) 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. En d'autres termes,

seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent en principe y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281). Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux de rente est tributaire du sol lorsque les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375 et les références citées). Par ailleurs, des constructions ou installations liées à la production hors sol peuvent être admises en zone agricole sur la base de l'art. 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 (cf. art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes du sol (cf. art. 37 OAT) – est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la dernière révision partielle de la LAT, FF 1996 III 489). En outre, selon les recommandations de l'Office fédéral du développement territorial relatives aux activités liées au cheval ("Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval", Berne 2003, p. 12), la garde de chevaux en pension – mais également celle d'autres équidés tels les poneys et les ânes - n'est reconnue conforme à l'affectation de la zone agricole qu'à plusieurs conditions cumulatives, notamment que l'exploitation agricole constitue, même sans la pension pour chevaux, une entreprise agricole au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Cette disposition définit l'entreprise agricole comme l'unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins trois quart d'une unité de main-d'œuvre standard (UMOS ; une unité depuis le 1^{er} septembre 2008). Le fait de disposer d'une base fourragère suffisante pour nourrir ses propres animaux ainsi que les chevaux – ou autres équidés - en pension est une autre condition cumulative posée à la reconnaissance de la garde de chevaux en pension comme conforme à la zone agricole. b) En l'espèce, le recourant, propriétaire de la parcelle sur laquelle est prévue l'installation litigieuse, exerce la profession de maçon et n'est pas un exploitant agricole. Peu importe que son père ait autrefois travaillé comme maraîcher et qu'il lui ait, à l'époque, prêté main forte, puisqu'il est établi qu'il n'y a pas d'exploitation agricole sur les parcelles n° 860 et 861 et que le recourant n'est pas exploitant agricole. Les animaux qu'il détient - trois ânes selon la lettre de l'intéressé du 3 juin 2009 au chef du département de l'économie, indications sur lesquelles s'est fondé le SDT -, ou les moutons - cinq selon la demande de permis de construire ou entre trois et huit selon le mémoire de recours - qu'il entend acquérir, n'ont aucun lien avec l'exploitation d'une entreprise agricole. Ils sont détenus à titre de loisir. L'octroi d'une autorisation de construire un abri pour ces animaux en zone agricole doit par conséquent être refusé, à moins que le recourant ne puisse tirer un droit d'autres dispositions légales ou d'éventuels droits acquis de l'édification, en 1978, d'une bergerie.

E. 4

a) L'art. 24 LAT traite des exceptions prévues hors de la zone à bâtir. En dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour des nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). 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). Le Tribunal fédéral a jugé à diverses reprises que les écuries, les manèges, les autres installations comparables pour la détention de chevaux liées à l'exercice d'un hobby ou d'une activité professionnelle par des personnes autres que des agriculteurs, de même que pour 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 en dehors de la zone à bâtir (cf. notamment AC.2007.0034 cité consid. 4a/bb et les arrêts cités). b) A teneur de la demande de permis de construire, la construction envisagée serait une bergerie destinée à abriter des moutons. A cet égard, la nécessité d'installer l'abri en zone agricole et non en zone constructible n'a pas été établie, cela d'autant plus que le recourant, qui n'est pas exploitant agricole, dispose à proximité immédiate de l'emplacement prévu d'un terrain situé en zone de village. A priori, rien ne l'empêche donc d'y installer l'abri pour les moutons. Si l'on croit ses déclarations, il a d'ailleurs déjà aménagé un abri en PVC pour ses trois ânes. On ne voit dès lors pas pourquoi il n'apporterait pas des améliorations à cet abri, plutôt que d'envisager une construction, respectivement une reconstruction en zone agricole. En définitive, que l'abri soit prévu pour des moutons ou pour des ânes, l'emplacement choisi répond aux vœux du recourant, mais ne s'impose pas en zone agricole. Il est dès lors superflu d'examiner si, de surcroît, un intérêt prépondérant s'y opposerait, la première des conditions cumulatives de l'art. 24 LAT n'étant pas remplie.

E. 5

a) L'art. 24c LAT prévoit, sous le titre "Constructions et installations existantes hors de la zone à bâtir et non-conformes à l'affectation de la zone" que, 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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). Intitulé "Champ d'application de l'art. 24c LAT", l'art. 41 OAT précise que cette disposition est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. La date déterminante est en principe l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LEaux; RS 814.20) qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398; 127 II 209 consid. 2c P. 212; Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 280 n° 599). L'abandon ultérieur de l'affectation conforme à la zone n'entraîne pas l'application de l'art. 24c LAT. La possibilité de transformer des constructions et installations qui étaient utilisées à des fins agricoles au

moment de la modification du droit et dont la destination agricole a été abandonnée ensuite doit par conséquent être appréciée à la lumière des art. 24, 24a, 24b et 24d LAT (Explications relatives à l'OAT, p. 43). De plus, en vertu de l'art. 42 al. 4 OAT, ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Cette disposition reprend la jurisprudence rendue en application de l'art. 24 al. 2 aLAT (arrêt 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 consid. 2 al. 3 et les arrêts cités). La protection de la situation acquise ne s'étend en effet pas aux bâtiments abandonnés depuis longtemps, en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler; il ne faut en effet pas que les ruines puissent être transformées en constructions nouvelles (cf. Explications relatives à l'OAT, p. 46; v. aussi Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 595 p. 279 et ch. 608 p. 284). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que la construction litigieuse est prévue à l'emplacement de l'ancienne bergerie, qui a été érigée en 1978, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la LEaux, le 1^{er} juillet 1972. Il ne s'agit donc pas d'une construction qui n'est plus conforme à l'affectation de la zone en raison d'un changement de réglementation. Elle n'entre donc pas dans le champ d'application de l'art. 24c LAT pour cette raison déjà, mais aussi parce que le constructeur n'a, à l'époque, pas respecté les conditions fixées par le Service cantonal des eaux, lesquelles faisaient partie intégrante du permis de construire délivré par la municipalité. Les travaux requis n'ayant pas été effectués, la municipalité avait refusé l'octroi du permis d'utiliser (v. décision de la municipalité du 17 décembre 1979). Si le propriétaire a néanmoins fait usage de la construction pour y héberger des moutons, comme le soutient le recourant, il l'a fait sans autorisation. Un tel usage illégal, au mépris des règles sur la protection des eaux, ne saurait dès lors fonder un droit à la reconstruction, notamment en application de l'art. 24c LAT. De plus, dans la mesure où le recourant justifie la démolition de l'ancienne bergerie par son état de vétusté, cela signifie que la construction ne pouvait plus être utilisée conformément à sa destination, ce qui exclut également l'application de l'art. 24c LAT (art. 42 al. 4 OAT). Le propriétaire n'aurait pu justifier le maintien de la construction litigieuse que s'il avait établi qu'elle pouvait encore être utilisée comme abri à moutons, moyennant quelques travaux et surtout la mise en conformité aux normes de la LEaux, ce qu'il n'a pas fait. Il aurait en outre été nécessaire qu'il soit précisé clairement si la construction était destinée à des moutons ou à des ânes, les conditions de détention n'étant pas les mêmes, ce que le propriétaire n'a pas fait non plus. La construction prévue ne peut en outre être tenue pour un agrandissement du bâtiment principal (habitations n° ECA 279 et 280), d'une part, parce que celui-ci est situé en zone du village, d'autre part, en raison de son éloignement dudit bâtiment situé à environ 85 m (v. arrêt AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 4c al. 3). En résumé, pour les raisons évoquées ci-dessus, les conditions d'application de l'art. 24c LAT ne sont pas réunies.

E. 6

a) Reste à examiner si la construction litigieuse pourrait être autorisée en application du nouvel art. 24d al. 1 bis LAT, introduit par la novelle du 23 mars 2007, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2007, qui prévoit que 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. Il est précisé à

l'art. 24d al. 3 LAT que les autorisations prévues ne peuvent être délivrées que si la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a), que l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés (let. b), que tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à charge du propriétaire (let. c), que l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. d), et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. e). Le nouvel art. 42b OAT, adopté en exécution de la nouvelle du 23 mars 2007, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2007, prévoit que la transformation destinée à la détention d'animaux à titre de loisir est assimilée à un agrandissement de l'utilisation à des fins d'habitation du bâtiment d'habitation situé à proximité (al. 1) et qu'elle est imputée aux possibilités d'agrandissement des bâtiments d'habitation au sens de l'art. 42, al. 3, ou de l'art. 42a, al. 2 (al. 2). b) Comme cela a déjà été relevé, la construction litigieuse est une construction nouvelle, puisque le recourant a procédé à la démolition de l'ancienne bergerie. Or, l'art. 24d al. 1 bis LAT prévoit expressément que les travaux autorisés sont des travaux de transformation, ce qui exclut les nouvelles constructions, voire les reconstructions. En effet, seules de nouvelles installations extérieures peuvent être aménagées, mais il s'agit précisément d'installations (par exemple des aires de fumier, des haies, des clôtures ou des aires de sortie) et non de constructions. Ne sont notamment pas considérées comme des installations extérieures les constructions en surface de tous types (abri pour bétail, manèges couverts, chalets), comme l'a précisé le Tribunal cantonal (v. AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 4d et les références citées). Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si la construction remplissait au surplus les conditions prévues à l'art. 42b OAT. Le recourant ne peut donc être autorisé à réaliser le projet litigieux en application de l'art. 24d al. 1 bis LAT.

E. 7

La municipalité, ou 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). a) Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée, n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255, 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). L'autorité renonce 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 123 II 248 consid. 3bb p. 252, 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). En ce qui concerne l'intérêt public lésé, la séparation entre zones inconstructibles et zones à bâtir est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (v. notamment ATF 132 II 21 consid. 6.4; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; ATF 1C_170/2008 du 22 août 2008 consid. 3.2). b) En l'occurrence, l'ancienne bergerie comportait une structure porteuse en bois. Les parois et le toit étaient en tôle ondulée (éternit). Comme le montrent les documents produits par le recourant (photographie annexée au courrier du 8 décembre 2009 avec la légende

suiivante : " Etat de situation de la bergerie avant démolition. Côté non montré sur les précédentes photos. Photo retrouvée dernièrement. Eté 2008 ") et comme l'admet d'ailleurs le recourant, elle a été entièrement démolie. Les travaux de reconstruction déjà entrepris ont consisté en la pose d'un cadre extérieur dont la hauteur n'atteint guère 50 cm et en l'installation d'environ 16 poutres en bois (photographies annexées au courrier du 8 décembre 2009 avec les légendes suivantes : " Etat actuel vue de 2 côtés différents Novembre 09 " et " Etat actuel de l'intérieur de la future bergerie Nov. 09 "). Il apparaît que ni le sol, ni les parois n'ont été aménagés et que l'intérieur de la construction a été envahi par la végétation. Dans ces conditions, les aménagements effectués peuvent être qualifiés de rudimentaires et une remise en état des lieux ne se traduirait ni par des travaux importants, ni par des frais excessifs. On relèvera à cet égard que le Tribunal fédéral a confirmé des ordres de démolition, respectivement de remise en état, donnés à des constructeurs qui alléguaient à titre de préjudice des montants de 100'000 fr. (ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.2), voire de 300'000 fr. (ATF 1C_170/2008 consid. 3.2 du 22 août 2008; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009) . Le recourant ne s'est pas déterminé sur la question de la remise en état. Il n'a en tous les cas ni allégué ni établi que celle-ci se traduirait pas des difficultés insurmontables. Dès lors, même si l'intéressé devait être considéré comme ayant agi de bonne foi – ce qui n'est au demeurant pas établi de manière évidente -, l'intérêt public à appliquer strictement le principe de la séparation entre zones constructibles et zones à bâtir doit manifestement l'emporter sur l'intérêt privé du recourant, lequel s'avère être de moindre importance puisque les travaux avaient à peine commencé lorsque la décision du SDT a été rendue. L'ordre de remise en état ne saurait dès lors être considéré comme disproportionné et doit être confirmé.

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions querellées confirmées. Un nouveau délai sera imparti au recourant pour démolir la construction litigieuse et procéder à la remise en état des lieux. Vu l'issue du pourvoi, le recourant supportera les frais de justice et n'a pas droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD). Conformément à la jurisprudence du tribunal (notamment arrêt AC.2001.0192 du 23 avril 2002 et AC.2008.0329 du 20 juin 2009), le SDT n'a pas droit à des dépens quand bien même il obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel.

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