

VD_OMNI AC.2010.0339 vom 27. Juni 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-06-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0339

FR: VD_OMNI AC.2010.0339 du 27 juin 2013

IT: VD_OMNI AC.2010.0339 del 27 giugno 2013

Regeste

BLUM/Service du développement territorial, Municipalité de Rougemont, BLUM BURI, MAYTAIN, Service de l'agriculture, Centrale des autorisations (CAMAC) | Ordre de démolition de l'extension d'un ancien rural réalisée sans autorisation en 1990 pour la création d'un petit abri à moutons construit sur la zone intermédiaire. La zone intermédiaire est en principe inconstructible, mais le règlement communal peut autoriser dans la zone agricole des constructions à but agricole. L'art. 32 du RPEP de Rougemont prévoit que la zone intermédiaire est en principe inconstructible, mais que la municipalité peut autoriser pour des besoins objectivement fondés des améliorations ou des extensions modestes des bâtiments existants. La notion de besoin objectivement fondé prévue par les anciens art. 20 LPEP et 27 al. 2 OLPEP englobait aussi les constructions agricoles. L'extension du rural réalisée en 1990 pour la création d'un petit abri à moutons répond à la notion de besoin objectivement fondé et il s'agit d'une légère extension admissible au regard des art. 51 LATC et 34 RPEP. L'ordre de démolition apparaît ainsi disproportionné.

Erwägungen

E. 1

a) Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole selon l'art. 16 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Selon l'art. 16a al. 1 LAT, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. L'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) précise de la manière suivante la notion de conformité à la destination de la zone agricole: « (...) al. 1 : Sont 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. al. 2 Sont 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. al. 3 Sont 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. al. 4 Une 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. al. 5 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. (...) » b) Ainsi, 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. En d'autres termes, 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 (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375; 129 II 413 consid. 3.1 p. 415; 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les références citées). Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux 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; 117 Ib 270 consid. 3a p. 279 et les références citées). Cela étant, la conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend 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). S'agissant de la garde de chevaux, la jurisprudence considère que lorsque l'appréciation globale à long terme du système d'exploitation révèle que l'élevage de ces animaux est devenu une activité commerciale qui ne correspond pas à l'engraissement du bétail ou à une autre activité accessoire usuelle et nécessaire à une exploitation agricole traditionnelle, la conformité des installations à la destination de la zone agricole ne saurait être admise (ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162; arrêts 1C_24/2008 du 17 février 2009 consid. 4.1, in RtiD 2009 II p. 168; 1A.210/2000 du 1er mai 2001 consid. 4c/aa et les références citées). c) Il n'est pas contesté que l'exploitation envisagée par le recourant est tributaire du sol. Il bénéficie en effet de la base d'affouragement nécessaire à l'élevage, qui n'est pas pratiqué à titre de loisir mais dans l'objectif de créer un revenu agricole dans le contexte difficile d'une exploitation agricole de montagne. Le système d'exploitation est destiné à l'élevage et à l'engraissement des jeunes faons pour la vente, de sorte que l'élevage n'apparaît pas comme une activité de loisir mais il est bien orienté sur la production de viande par une activité agricole tributaire du sol visant l'élevage et l'engraissement des jeunes faons. L'exploitation apparaît comme une transition du métier de garde forestier de l'exploitant à une activité agricole tout d'abord accessoire, mais en vue d'une augmentation progressive pour en faire une activité principale. Les responsables techniques de l'autorité intimée ont d'ailleurs confirmé dans le message électronique qu'ils ont adressé à leur conseil en date du 13 juillet 2011, que « la nécessité agricole du projet était démontrée, sur la base du préavis du SAGR et des comptes d'exploitation du requérant ». Le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la conformité à la zone agricole d'un élevage de daims à Wattwill, dans le canton de St. Gall (ATF 1A.64/2006 du 7 novembre 2006). Il a mis l'accent sur la nécessité d'un revenu suffisant pour assurer la viabilité à long terme de l'exploitation, requise par l'art. 34 al. 4 let. c OAT. Il a considéré qu'un revenu mensuel de l'ordre de 1'360 fr. était insuffisant pour garantir une viabilité de l'exploitation à long terme (consid. 4). De plus, les seules déclarations de l'exploitant selon lesquelles il était décidé à continuer l'exploitation jusqu'à l'âge de la retraite (6 ans plus tard) et de la remettre ensuite

à sa fille âgée de 19 ans ou à un agriculteur qui serait prêt à la reprendre ne suffisaient pas à prouver que l'exploitation pouvait subsister à long terme, même si l'exploitation dans sa forme actuelle existait depuis 15 ans déjà (consid. 5). d) En l'espèce, le budget d'exploitation annuel présenté par le recourant à l'autorité intimée le 11 avril 2011 montre un revenu net annuel de l'ordre de 8'000 fr. pendant les six premières années nécessaires à l'amortissement du crédit qu'il a contracté. Par la suite, le revenu net sera porté à 15'000 fr. par année. Il n'est pas nécessaire d'examiner si une telle marge de revenu peut être jugée suffisante selon la jurisprudence fédérale pour un exploitant reconnu exerçant à temps partiel, car de toute manière, pour apprécier la conformité à la zone agricole, il convient de prendre en considération toutes les fonctions de la zone agricole. L'art. 16 al. 1 LAT précise à cet égard que les zones agricoles servent non seulement à garantir la base d'approvisionnement nécessaires du pays à long terme, mais aussi à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique; c'est en raison de ces différentes fonctions que les zones agricoles doivent être maintenues autant que possible libres de toute construction. L'un des buts essentiels de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr; RS 910.1) consiste en ce que l'agriculture contribue substantiellement à l'entretien du paysage (art. 1er let. c LAgr). L'entretien du paysage agricole constitue une fonction essentielle dévolue à la zone agricole. Or, à cet égard, l'exploitation du recourant permet d'entretenir un vaste pâturage en très forte pente à l'entrée nord de Rougemont qui fait partie du paysage agricole de montagne caractéristique de Rougemont et aussi de l'ensemble du Pays-d'Enhaut. L'exploitation du recourant est donc conforme à l'une des fonctions importantes de la zone agricole concernant l'entretien et la protection du paysage. L'activité du recourant comme garde-forestier est une garantie de la viabilité de l'exploitation à long terme, car elle assure un revenu stable et régulier à la famille de l'exploitant. Il faut relever aussi que l'exploitation du recourant n'est pas destinée à une activité de loisir ou de divertissement. Il n'y a pas de place d'observation pour les touristes ni de restaurant attenant et l'exploitation est destinée essentiellement à la production de viande de « chasse » par l'engraissement d'animaux dans des conditions de détention naturelles. A la différence des chevaux, les cervidés ne peuvent pas être utilisés à des fins de divertissement. En outre, la clôture ne risque pas d'être détournée de son utilisation par une autre affectation non-conforme à la zone agricole ce qui pourrait être le cas d'éventuels bâtiments d'exploitation. Aussi, l'inspection locale a démontré que la clôture n'a pas d'impacts négatifs sur le paysage et elle peut servir à d'autres modes d'exploitation agricole. En outre, les parcelles n° 671 et 238 forment ensemble la base d'exploitation d'un domaine agricole ancestral, exploité d'ailleurs par les grands-parents du recourant, dont le centre d'exploitation est constitué par le bâtiment rural ECA n° 40. Il n'est pas contesté que ce domaine a toujours été utilisé pour l'élevage et que les différents pâturages étaient également clôturés que ce soit pour la détention de bovins ou de moutons. La clôture en cause destinée à la détention de cervidés apparaît comme une adaptation d'une installation existante liée aux nouveaux besoins d'élevage. Il n'y a pas de changement de destination de l'installation qui conserve la même fonction; le représentant de l'autorité intimée a d'ailleurs déclaré lors de l'inspection locale que la barrière ne pourrait pas être détournée de son but dans l'hypothèse où l'exploitation du recourant ne se révélait pas viable et qu'elle était abandonnée dans quelques années. L'ouvrage conserve donc le caractère agricole, confirmé par la décision du Service de l'agriculture du 11 mars 2011.

E. 2

a) L'autorité intimée estime toutefois que la partie de la clôture située en zone intermédiaire ne serait pas admissible pour le motif que la zone intermédiaire serait inconstructible. Selon l'art. 51 LATC, la zone intermédiaire comprend les terrains dont la destination est définie ultérieurement (al. 1). Elle est en principe inconstructible mais le règlement communal peut autoriser l'extension des constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise (al. 2). Le règlement communal peut donc autoriser dans la zone intermédiaire les constructions à but agricole (voit ATF 1A.74/2006 du 19 mai 2006 consid. 2 qui relève cette possibilité). Le règlement communal sur le plan d'extension et de la police des constructions approuvé par le Conseil d'Etat le 16 décembre 1988 (RPEP) traite de la zone intermédiaire dans les termes suivants : « Art. 31 La zone intermédiaire s'étend au terrain dont l'affectation sera définie ultérieurement. Art. 32 En tant que telle, cette zone est inconstructible. Cependant, des plans partiels d'affectation ou des plans de quartier peuvent y être établis, dans les limites fixées par l'article 48 LATC. La Municipalité, pour des bâtiments existants et pour des besoins objectivement fondés, peut autoriser des améliorations ou des extensions modestes.» Le règlement communal ne permet pas explicitement les constructions agricoles nouvelles. Néanmoins, aussi longtemps que l'affectation du secteur n'est pas définie, le besoin d'y sauvegarder le paysage et d'y assurer l'équilibre écologique subsiste comme dans le territoire agricole. La fonction de la clôture nouvelle correspondant, comme on l'a vu, à celle des clôtures traditionnelles, cet ouvrage peut être autorisé au titre de l'amélioration modeste d'une installation existante. La notion de besoin objectivement fondé a été introduite par la législation fédérale sur la protection des eaux. A partir du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (LPEP), les permis de construire n'étaient généralement délivrés que dans les zones à bâtir ou, lorsque celles-ci faisaient défaut, dans le périmètre du plan directeur des égouts, si le déversement des eaux usées dans les canalisations était assuré (art. 19 LPEP). En revanche, en dehors de ce périmètre, des permis ne pouvaient être délivrés que dans la mesure où le requérant pouvait démontrer objectivement l'existence d'un besoin (ATF 102 Ib 213 consid. 1a et les références), et à la condition qu'un système d'évacuation et d'épuration approuvé par le service technique cantonal de la protection des eaux ait été prévu (art. 20 LPEP). Ces dispositions, à côté des buts de police tendant à la protection des eaux, poursuivaient également des objectifs d'aménagement du territoire (ATF 103 Ib 215 consid. 1d; ATF 101 Ib 195 consid. 2c, 304 consid. 2b; ATF 100 Ib 91 consid. 4). L'art. 27 de l'ordonnance générale sur la protection des eaux du 19 juin 1972 (OLPEP) a précisé la notion de besoin objectivement fondé (voir ATF 107 Ib 224 /225 consid. 3c aa, ATF 106 Ia 186 consid. 4b aa et ATF 102 Ib 79 consid. 4a). L'art 27 al. 2 OLPEP mentionnait les catégories de bâtiments et installations pour lesquelles il pouvait exister un besoin objectivement fondé. Il s'agissait notamment des exploitations agricoles, des cultures maraîchères, et horticoles, des restaurants de montagne ou des refuges de haute montagne ainsi que des installations destinées à l'exploitation de matière première. Dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1er janvier 1980, les art. 19 et 20 LPEP ont été remplacés par les art. 16, 22 et 24 LAT (ATF 108 Ib 359 consid. 4a p. 362). b) Ainsi, la notion de besoin objectivement fondé prévue par l'art. 32 RPEP, interprétée selon le sens donné à cette notion par les anciens art. 20 LPEP et 27 OLPEP, comprend les constructions agricoles. L'art. 32 RPEP, qui est une disposition d'application de l'art. 51 al. 2 LCAT, autorise donc aussi les améliorations et les extensions modestes des constructions agricoles. La nouvelle

clôture pour cervidés, qui répond à un besoin objectivement fondé pour les conditions de détention d'un élevage à caractère agricole, peut ainsi être admise dans la zone intermédiaire. Par ailleurs, une clôture, même renforcée aux angles, ne compromet pas le développement futur de la zone intermédiaire.

E. 3

La décision attaquée ordonne aussi la démolition de l'extension du rural (ECA n°40) par un abri à moutons réalisé en 1990 sans une autorisation préalable cantonale, pour le motif que la construction ne serait plus utile à l'agriculture et qu'elle se situe dans une zone intermédiaire non constructible. a) Selon l'art. 105 LATC, 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. 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; 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 (AC.2010.0045 du 9 août 2011 consid. 6a voir aussi RDAF 1976 p. 265; RDAF 1979 p. 231, 302; RDAF 1982 p. 448). b) 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 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) En l'espèce, il n'est pas contesté que le domaine était exploité par un agriculteur au moment où les travaux d'agrandissement du rural (ECA n° 40) ont été réalisés en 1990 et il n'est pas non plus contesté que cette légère extension s'intégrait dans le cadre de l'exploitation agricole de l'époque. Même si les travaux ont été réalisés sans l'autorisation cantonale préalable requise par les art. 81 LATC et 25 LAT, il convient d'examiner leur conformité à la réglementation de la zone intermédiaire. En effet, 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. Or, le tribunal a constaté que l'art. 32 RPEP, qui est une disposition d'application de l'art. 51 al. 2 LCAT, autorise précisément les améliorations et les extensions modestes des constructions agricoles (voir consid. 2c ci-dessus). L'inspection locale a permis de constater que l'extension de l'abri à moutons constituait une modeste extension du rural existant et il apparaît donc que les travaux

réalisés en 1990 pour cette extension et la création de l'abri à moutons entrent tout à fait dans le cadre des travaux admissibles selon l'art. 32 RPEP. L'ordre de démolition d'une construction qui a été édifiée de manière conforme aux prescriptions matérielles qui lui étaient applicables au moment où il a été construit apparaît clairement disproportionné et il doit être annulé. Ce d'autant plus que cet ouvrage a conservé actuellement sa fonction agricole et qu'il représente toujours une extension admissible du rural existant conforme aux art. 51 al. 2 LATC et 32 RPEP. Il appartiendra au service de déterminer si le recourant doit procéder ou non à une procédure de régularisation par le dépôt d'une demande de permis de construire pour la légalisation de cette légère extension du rural.

E. 4

L'autorité intimée a encore estimé que le recours du 5 novembre 2010 devait être déclaré irrecevable pour le motif qu'il avait été dirigé contre la décision de synthèse de la Centrale des autorisations du 7 octobre 2010 et mentionnait comme autorité intimée le Département des infrastructures en lieu et place du Service du développement territorial rattaché au Département de l'économie. a) Le formalisme excessif est une forme particulière de déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de façon inadmissible l'accès aux tribunaux. L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable, soit dans la sanction qui lui est attachée (ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9 ; 130 V 177 consid. 5.4.1 p. 183/184; 128 II 139 consid. 2a p. 142; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34; 125 I 166 consid. 3a et 3d p. 170 ss). b) En l'espèce, il est vrai que le recours du 5 novembre 2010 est formellement dirigé contre la décision de la synthèse de la Centrale des autorisations CAMAC du 7 octobre 2010 et mentionne aussi comme autorité intimée le Département des infrastructures. Cependant, il ressort de l'acte de recours que seule la décision du Service du développement territorial est en cause. Même si cette décision est qualifiée à tort de « préavis négatif du Service du développement territorial » il apparaît que le recourant remet en cause l'appréciation de cette autorité concernant le caractère agricole de l'exploitation qui avait été admis par les spécialistes techniques compétents pour se prononcer sur le caractère agricole ou non d'une exploitation. Ce serait faire preuve de formalisme excessif que de déclarer le recours irrecevable pour le seul motif qu'il est dirigé contre la synthèse de la Centrale des autorisations (CAMAC) au lieu du refus du service de délivrer l'autorisation spéciale hors des zones à bâtir, car une telle manière de procéder ne se justifie par aucun intérêt digne de protection et deviendrait un but en soi en compliquant de manière insoutenable la procédure de recours engagée par le recourant, en le privant de la possibilité de contester la décision du service par l'écoulement du délai de recours.

E. 5

En définitive, il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision du Service du développement territorial contenue dans la synthèse de la Centrale des autorisations (CAMAC) du 7 octobre 2010 doit être annulée. Le dossier est retourné au service afin qu'il délivre l'autorisation requise pour la réalisation de l'enclos à cervidés. Pour l'ordre de démolition de la légère extension du rural (ECA n° 40) par la création de l'abri à mouton, il doit aussi être annulé et le dossier retourné au service afin qu'il détermine si l'ouverture d'une procédure de régularisation se justifie ou non. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, l'art. 52 al. 1 de la loi sur la procédure

administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD ; RSV 173.36) ne permet pas de mettre à la charge du service les frais de justice, qui seront donc laissés à la charge de l'Etat. Le recourant obtient gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, et il a droit aux dépens qu'il a requis, réduits à 1000 fr. (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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