

VD_OMNI AC.2011.0300 vom 15. März 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0300

FR: VD_OMNI AC.2011.0300 du 15 mars 2013

IT: VD_OMNI AC.2011.0300 del 15 marzo 2013

Regeste

REUSSER, BRAND, KELLER, LUSSI/Municipalité de Rougemont, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service du développement territorial | Projet de réfection d'un chemin privé d'accès à un alpage, où se trouve un chalet-ferme habité actuellement par un exploitant agricole (fermier). L'autorisation de défricher et l'autorisation pour les constructions hors des zones à bâtir ont été délivrées par les services de l'administration cantonale, avec la condition que le chemin devrait "se limiter au pâturage" (et ne pas rejoindre le chalet) au cas où l'exploitation agricole du chalet cesserait. Recours des propriétaires de l'alpage, qui contestent cette condition. Recours admis, l'amélioration de l'accès par le réaménagement du chemin privé pouvant se justifier déjà uniquement pour l'usage agricole des 10 ha du domaine, étant donné que le tracé actuel est quasi impraticable.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre trois décisions administratives prises de manière coordonnée: un permis de construire, délivré par la municipalité, et deux autorisations spéciales délivrées par des autorités cantonales (autorisations spéciales au sens des art. 120 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]). De telles décisions, notifiées en principe simultanément (cf. art. 25a al. 2 let. d de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]; art. 123 al. 3 LATC), peuvent faire ensemble l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS 173.36). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): le recours est recevable s'il est formé par une personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette condition est manifestement satisfaite lorsque les auteurs du recours sont, comme en l'espèce, les propriétaires fonciers, requérants de l'autorisation de construire, qui en contestent une des clauses accessoires (charge ou condition). Il y a donc lieu d'entrer en matière, l'acte de recours respectant au demeurant les autres exigences légales de recevabilité.

E. 2

Les recourants ne contestent pas l'octroi des autorisations nécessaires au réaménagement du chemin du Plamont, sur leur parcelle. Il ressort au demeurant du dossier qu'aucune autorité administrative ni aucun tiers opposant n'a mis en doute le caractère réglementaire du projet, considéré comme un ouvrage conforme à l'affectation de la zone agricole (cf. art. 16, art. 16a et art. 22 al. 2 let. a LAT), nécessaire aux " besoins agricoles d'exploitation de l'alpage "

– selon les termes de l'autorisation de défricher. Il est constant que l'alpage en question – à savoir les dix hectares de pâturage et de forêt, avec deux bâtiments où le fermier et sa famille résident, où le bétail est abrité et où du matériel est entreposé – fait partie d'une exploitation agricole. Ce vaste compartiment de terrain doit être accessible, non seulement pour permettre aux exploitants de rejoindre leur logement, mais aussi pour que ceux-ci puissent se rendre auprès du bétail, le cas échéant avec des tiers (vétérinaire, etc.), qu'ils puissent y amener du matériel agricole (fourrage, matériel de clôture, etc.) et les engins nécessaires à l'exploitation de la forêt. Il a pu être constaté, lors de l'inspection locale, qu'il n'y avait pas d'autre voie d'accès carrossable (pas de route publique ni de chemin d'améliorations foncières menant à cet alpage), et que des droits de passage grèvent la parcelle n° 129 ("passage à pied, remuage de troupeaux et traîne d'hiver", en faveur des biens-fonds situés en amont). Il est également apparu que, dans son état actuel, le chemin du Plamont est très difficilement praticable, aussi par temps sec, notamment en raison de la pente, même avec un véhicule agricole de montagne. En d'autres termes, le chemin n'a pas été traité par les autorités administratives comme une installation nécessitant, en l'état, une dérogation au sens des art. 24 ss LAT (exception à l'exigence de conformité à l'affectation de la zone, selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT). A ce propos, il y a lieu de rappeler que la jurisprudence fédérale exclut en principe la création de nouveaux chemins dans la zone agricole lorsqu'ils ont pour fonction d'équiper des terrains de la zone à bâtir (cf. ATF 118 Ib 497). La jurisprudence retient par ailleurs que des installations d'équipement (installations d'approvisionnement en eau, routes privées), lorsqu'elles visent uniquement à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole, ne peuvent en principe pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT, parce que leur implantation hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par leur destination (cf. arrêts non publiés du TF 1C_257/2012 du 6 septembre 2012, consid. 3.1; 1A.32/2005 du 8 décembre 2005, consid. 3.1; 1A.256/2004 du 31 août 2005, consid. 5).

E. 3

Les recourants critiquent un seul élément de l'autorisation de réaménager le chemin du Plamont, à savoir une condition contenue à la fois dans l'autorisation de défricher du SFFN ("Le chemin doit rester lié exclusivement aux besoins agricoles d'exploitation de l'alpage") et dans l'autorisation spéciale, au sens de l'art. 120 al. 1 let. a LATC du SDT (" Au cas où l'exploitation agricole du chalet "Le Plamont" cesserait, le chemin devra se limiter au pâturage. Dès lors, nous nous réservons le droit d'ordonner la remise en état des soixante derniers mètres de cet accès [i.e. jusqu'à la fin du chemin actuel] dans l'éventualité d'une nouvelle demande de fractionnement "). Les recourants reprochent aux autorités cantonales un comportement contradictoire, ayant autorisé l'habitation du chalet (dans la procédure devant la Commission foncière rurale) et interdisant à présent la réfection du chemin d'accès pour le rendre carrossable en hiver comme en été à des fins d'habitation, alors qu'elle est prête à autoriser la réfection du chemin s'il servait à l'usage agricole. a) Cette condition vise en réalité une hypothèse dont la réalisation est incertaine, celle où le chalet du Plamont ne serait plus habité par un exploitant agricole mais par des personnes utilisant ce bâtiment comme lieu de résidence (principale ou secondaire), sans rapport avec l'agriculture. Les recourants ne prétendent pas que cette hypothèse serait irréaliste; au contraire, si leur fermier renonce à poursuivre l'exploitation de leur alpage, ils doutent de la possibilité de retrouver un autre fermier disposé à habiter la ferme. Les démarches accomplies, avec l'approbation du SDT, en vue d'un morcellement (création d'une nouvelle parcelle, séparée du reste de l'alpage, avec la ferme et son dégagement immédiat)

démontrent que les recourants envisagent, le moment venu, une utilisation non agricole du chalet, à tout le moins de l'appartement qu'il comporte. b) Si, à la suite du départ de leur fermier, les recourants entendent changer l'affectation du chalet sans procéder à des travaux de transformation, ils devront alors demander une autorisation du SDT fondée sur l'art. 24a LAT (titre de cette disposition: " changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessitant pas de travaux de transformation "). Les conditions du droit fédéral pour cette autorisation sont notamment qu'il n'y ait " pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement " (art. 24a al. 1 let. a LAT). Il appartiendrait alors à l'autorité cantonale d'examiner si, pour éviter une telle incidence, il faut imposer des conditions en matière d'accès ou d'équipement, notamment pour l'utilisation du chemin privé existant. Dans le cadre de cet examen, le principe de la garantie de la situation acquise devra être respecté, conformément à ce que prescrit l'art. 24c al. 1 LAT. Quoi qu'il en soit, dans cette hypothèse de changement d'affectation du chalet, un examen global de la situation et une pesée des intérêts sont requis au moment où il s'agit de statuer sur la demande d'autorisation selon l'art. 24a LAT; les circonstances existantes à cette date devront être prises en considération. Il n'est pas admissible d'apprécier la situation de manière anticipée, lors de l'octroi de l'autorisation de réaménager un chemin agricole nécessaire à l'exploitation agricole, et de décider d'emblée que " le chemin devra se limiter au pâturage " – c'est-à-dire que le dernier tronçon devra être remis en état ou rendu inutilisable – et qu'une utilisation non exclusivement agricole du chemin serait d'emblée exclue, même pour les habitants du chalet après un changement d'affectation régulièrement autorisé. En outre, même dans l'hypothèse d'un changement d'affectation du chalet, il n'est pas exclu que les activités agricoles ou forestières sur l'alpage ne puissent être exercées rationnellement que moyennant le maintien du chemin en l'état. En résumé, le droit fédéral prévoit une procédure d'autorisation lorsque le projet de changement d'affectation d'un bâtiment peut se concrétiser; il est donc contraire au droit fédéral de statuer par avance sur un élément de cette autorisation, à savoir sur les conditions d'utilisation d'une voie d'accès privée existante, alors qu'une appréciation globale de la situation n'est pas possible. Il en irait de même si les propriétaires du chalet, au lieu de se borner à requérir une autorisation de changement d'affectation sans travaux de transformation, entendaient demander une autorisation pour une rénovation ou une transformation de leur bâtiment, dans le cadre défini à l'art. 24c al. 2 à 5 LAT. C'est en appréciant globalement la transformation prévue, lorsque le projet lui sera soumis dans le cadre d'une procédure ultérieure d'autorisation au sens de l'art. 120 al. 1 LATC, que l'autorité cantonale pourra se prononcer sur la nécessité de poser des conditions en matière d'équipement, et d'utilisation d'un chemin existant. c) Le Service du développement territorial paraît toutefois considérer que lorsqu'une autorisation cantonale est délivrée (dans le cadre de l'art. 120 al. 1 let. a LATC) pour une construction ou installation conforme à l'affectation de la zone agricole, conformément à l'art. 16a LAT (cf. aussi supra, consid. 2), il découlerait de la règle de l'art. 34 al. 3 let. c OAT – qui dispose qu'" une autorisation ne peut être délivrée que [...] s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme " – qu'une condition résolutoire prévoyant la suppression de la construction ou de l'installation doit d'emblée être imposée. Le texte de l'art. 34 al. 3 let. c OAT permet de refuser l'autorisation de construire en zone agricole si la subsistance à long terme de l'exploitation agricole n'est pas garantie. On peut ainsi par exemple admettre que la création d'un nouveau logement pour un exploitant, lié à des besoins de garde du bétail, puisse être refusé s'il apparaît d'emblée que l'exploitation agricole en question va à court ou moyen terme abandonner le bétail. La disposition précitée de l'OAT n'est cependant pas rédigée

dans le sens qu'elle permettrait d'accorder une autorisation alors même qu'elle devrait être refusée, en fixant toutefois une condition résolutoire équivalant à une révocation anticipée de l'autorisation avec ordre de remise en état. En d'autres termes, si l'autorité cantonale estime qu'une construction ou une installation peut être autorisée conformément à l'art. 16a LAT, après un examen détaillé de la situation en fonction des critères énoncés à l'art. 34 OAT – notamment le critère de la subsistance à long terme de l'exploitation –, elle doit délivrer l'autorisation requise sans poser des conditions équivalant à une révocation de celle-ci. Il y lieu de rappeler, dans le cas particulier, qu'aussi bien le SDT que le SFFN ont considéré que l'autorisation cantonale pouvait être délivrée. Au demeurant, il n'est pas prétendu que l'alpage des recourants, à savoir le pâturage et les secteurs boisés (indépendamment des bâtiments existants), serait destiné à perdre sa vocation agricole à court ou moyen terme, et qu'il est prévisible qu'il ne soit plus nécessaire d'y accéder pour faire les foins, pour soigner le bétail, pour la pose de clôtures, l'entretien de la forêt, etc. L'amélioration de l'accès tel qu'il a été autorisé, par le réaménagement du chemin privé, peut se justifier déjà uniquement pour l'usage agricole des 10 ha du domaine, étant donné que le tracé actuel – comme cela a pu être constaté lors de l'inspection locale – est quasi impraticable. d) Il résulte des considérants ci-dessus que les recourants sont fondés à critiquer la condition contenue dans l'autorisation spéciale du SDT, qui prévoit que "le chemin devra se limiter au pâturage au cas où l'exploitation agricole du chalet " Le Plamont " cesserait" , cette condition précisant la portée de la condition contenue dans l'autorisation de défricher du SFFN, laquelle exige que le chemin reste "lié exclusivement aux besoins agricoles d'exploitation de l'alpage". Cette condition n'est pas conforme au droit fédéral et elle doit être annulée. Le recours doit donc être admis dans cette mesure. En supprimant la condition précitée de l'autorisation spéciale du SDT, on permet le maintien du chemin réaménagé – lequel a quoi qu'il en soit un usage agricole en étant la seule desserte de l'alpage des recourants – tant que d'autres mesures ne sont pas ordonnées, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure d'autorisation pour changement d'affectation ou transformation du chalet du Plamont, après une appréciation globale de toutes les circonstances pertinentes et la prise en considération de la garantie de la situation acquise (cf. art. 24a et 24c LAT). En outre, même indépendamment d'une transformation du chalet, la vocation du chemin ne saurait être modifiée sans nouvelle procédure d'autorisation. Il convient de préciser finalement que la signalisation adéquate prescrite dans l'autorisation de défricher pourra consister en un panneau " interdiction générale de circuler " avec la mention " exploitations agricole et forestière autorisées " ou bien la mention " propriétaires et exploitants autorisés " (cf. procès-verbal de l'inspection locale).

E. 4

Etant donné que les recourants obtiennent gain de cause, il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire. Les recourants, assistés d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Vaud (Département de l'intérieur, Service du développement territorial). Cette indemnité est fixée en tenant compte des opérations de l'instruction, ainsi que de l'objet de la contestation, limité à une condition assortissant une autorisation de construire pour le reste pas litigieuse.