

VD_OMNI AC.2014.0178 vom 6. Juli 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0178

FR: VD_OMNI AC.2014.0178 du 6 juillet 2015

IT: VD_OMNI AC.2014.0178 del 6 luglio 2015

Regeste

BOVEY/Service du développement territorial, Municipalité de Sévery | Recours à l'encontre d'une décision du SDT, ordonnant la démolition d'une aire de sortie toute saison pour chevaux, ainsi que d'un cabanon, réalisés sans autorisation de construire hors de la zone à bâtir. L'aire de sortie n'est pas imposée pas sa destination hors de la zone à bâtir. La majorité des chevaux étant détenue à des fins lucratives par le recourant, une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24e LAT, ayant trait à la détention d'animaux à titre de loisir, n'entre pas en ligne de compte. Cet aménagement ne pouvant être régularisé, l'ordre de démolition, qui ne viole pas le principe de la proportionnalité, doit être confirmé. S'agissant du cabanon, utilisé comme rucher lors de sa construction, il n'est pas exclu qu'il ait été conforme à l'affectation de la zone agricole. Renvoi du dossier au SDT pour qu'il examine ce point. Recours très partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

Le litige porte en premier lieu sur la suppression de l'aire de sortie aménagée sur la parcelle du recourant et la remise en état du terrain ordonnées par le SDT dans sa décision du 11 avril 2014. a) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans l'autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). Par constructions et installations, on entend tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à l'homme (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259). Selon l'art. 103 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), 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. Les art. 69a al. 1, 72a al. 2 sont réservés (al. 1). Ne sont pas soumis à autorisation: les constructions, les démolitions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal (let. a), les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b), les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée (let. c) (al. 2). b) De jurisprudence constante, un enclos pour chevaux est une installation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, lorsqu'il entraîne une modification du terrain, notamment par le drainage et le dépôt de sable (v. arrêt AC.2014.0169 du 3 novembre 2014 consid. 1b et les références citées; ATF 1C_170/2008 du 22 août 2008 consid. 3). c) En l'espèce, le recourant a drainé et recouvert de sable une surface de 800 m

E. 2

a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, la construction doit être conforme à l'affectation de la zone dans laquelle est prévu son aménagement. En l'espèce, l'aire de sortie est entièrement située dans la zone agricole. b) Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (ATF 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4 p. 5; 127 II 209 consid. 2b p. 211, cas dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les modifications de la LAT, qui étaient entrées en vigueur entre l'arrêt du Tribunal cantonal et le sien, devaient trouver application, pour autant qu'elles fussent plus favorables; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69; cf. aussi ATF 1C_335/2012 du 19 mars 2013 consid. 3). c) Il convient d'emblée d'exclure l'application au litige des art. 16a et 16a bis LAT, le recourant n'étant pas agriculteur. Il convient encore d'examiner si l'installation en cause peut être admise à titre dérogatoire en application des art. 24ss LAT, à l'exclusion de l'art. 24b LAT (activité accessoire non agricole dans le cadre d'une entreprise agricole), cette dernière disposition apparaissant d'emblée inapplicable en l'espèce.

E. 3

a) Aux termes de l'art. 24 LAT, des autorisations de construire peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT 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 qu'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; AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 4a/aa). Les constructions et installations destinées à la pratique de l'équitation en tant que sport ou activité de détente n'ont en principe pas leur place en zone agricole, mais doivent s'implanter dans les zones à bâtir ou dans des zones spécialement prévues à cet effet. Le Tribunal fédéral a ainsi 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 (ATF 122 II 160 consid. 3b in JdT 1997 I 473, spéc. 475, et les arrêts cités; v. aussi AC.2009.0212 du 19 février 2010 consid. 4; AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 4a/bb, AC.2006.0238 du 15 octobre 2007 et les nombreuses références; RDAF 2006 p. 331 [arrêt neuchâtelois]). b) En l'occurrence, le recourant justifie l'aménagement litigieux par l'impossibilité de réaliser une aire de sortie à proximité immédiate de l'écurie. Le Tribunal cantonal a toutefois toujours considéré que l'implantation d'un paddock dans la zone agricole n'était pas imposée par la destination de cette installation. Une des conditions cumulatives posées par l'art. 24

LAT fait ainsi défaut. Il incombe dès lors au recourant de trouver les espaces nécessaires à ses chevaux dans la zone à bâtir. Si ces espaces sont insuffisants, le recourant est tenu d'adapter son projet, respectivement de limiter le nombre de chevaux détenus.

E. 4

L'art. 24a LAT, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2000, dispose que lorsqu'un changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, l'autorisation doit être accordée si ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a) et s'il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. b). Le carré de sable, qui a notamment nécessité des travaux de drainage ainsi que l'apport de sable, est une construction nouvelle, pas une transformation. De surcroît, les travaux en cause entraînent une incidence importante sur le territoire, non seulement du point de vue visuel, mais également s'agissant du changement de la nature du sol. Il ne s'agit donc pas d'un changement d'affectation, sans travaux de transformation, qui peut être autorisé en zone agricole au sens de l'art. 24a LAT.

E. 5

a) L'art. 24c LAT prévoit une dérogation, qui ne s'applique qu'aux constructions et aux installations sises hors de la zone à bâtir qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation, en particulier suite à 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 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; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2001, partie V, autorisations au sens de l'article 24c: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone, ch. 2 p. 5). b) Il n'est en l'occurrence pas contesté que l'aire de sortie litigieuse, réalisée vraisemblablement en 2013, a été aménagée alors que la partie de parcelle concernée était déjà classée en zone agricole. On ne saurait considérer qu'elle est devenue contraire à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Par ailleurs, on ne saurait admettre que l'aire de sortie, de 800 m², puisse être considérée comme un agrandissement mesuré de l'écurie, construite en 1969, située dans la zone spéciale d'activités (arrêt AC.2007.0257 du 8 mai 2009 consid. 4b/aa, relatif à un paddock de 700 m²; ATF 1A.26/2003 du 22 avril 2003 consid. 4.3).

E. 6

L'ancien art. 24d al. 1bis LAT, introduit par nouvelle du 23 mars 2007, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2007, prévoyait que des travaux de transformation pouvaient être autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités s'ils permettaient aux personnes qui habitaient à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions particulièrement respectueuses; les nouvelles installations extérieures pouvaient être autorisées dans la mesure où la détention convenable d'animaux l'exigeait. Cette disposition a toutefois été abrogée avec effet au 1^{er} mai 2014 et c'est désormais l'art. 24e LAT qui régit la détention d'animaux à titre de loisir et les installations correspondantes en zone agricole. Dans la mesure où cette nouvelle disposition, qui a introduit des assouplissements dans la

garde de chevaux en zone agricole, est plus favorable au recourant que l'ancien art. 24d al. 1bis LAT, elle doit trouver application en l'espèce.

E. 7

Si les conditions fixées à l'art. 24e LAT ne sont plus remplies, l'autorisation est caduque. L'autorité compétente le constate par voie de décision." Enfin, l'art. 34b al. 3 let. b OAT, applicable par renvoi de l'art. 42b al. 6 OAT, prévoit ce qui suit: " 3 L'enclos aménagé de façon à permettre aux animaux de s'y mouvoir librement tous les jours et par tous les temps au sens de l'art. 2, al. 3, let. f, de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (aire de sortie toutes saisons) doit remplir les conditions suivantes: (...) b. dans la mesure où l'aire de sortie toutes saisons excède la surface minimale prévue par la législation sur la protection des animaux, la consolidation du sol doit pouvoir être éliminée sans grands efforts; l'aire de sortie toutes saisons ne doit toutefois pas excéder la surface recommandée par la législation sur la protection des animaux." b) L'annexe 1 à l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) détaille les exigences minimales pour la détention d'animaux domestiques. S'agissant des chevaux, son tableau 7 prévoit ce qui suit: c) La détention d'animaux à titre de loisir, au sens de l'art. 24e LAT, ne doit pas poursuivre de but lucratif; elle est pratiquée pour le plaisir par les propriétaires des animaux pendant leur temps libre (cf. Message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la LAT, FF 2005 6645 ch. 2.3; ATF 1C_314/2009 du 12 juillet 2010). La notion de détention à titre de loisir exclut l'hébergement de chevaux en pension, la dispense de cours d'équitation ou l'exercice de toute autre activité professionnelle y relative (Iris Bachmann, *Pferdehaltung ausserhalb des Bauzone*, in: *Communications de droit agraire*, 2014, p. 145ss, p. 156). La pension du recourant présente en l'occurrence un caractère essentiellement commercial, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme une activité sans but lucratif exercée à titre de loisir. En effet, seul un des chevaux est détenu par le recourant à titre personnel, les quatre autres chevaux en pension appartenant à des tiers. Le recourant ne peut dès lors pas se prévaloir de l'art. 24e LAT pour obtenir la régularisation de l'aire de sortie réalisée en zone agricole.

E. 8

a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 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. L'ordre de rétablir l'état antérieur vise à assurer l'application conforme du droit de l'aménagement du territoire. Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent être démolies; à défaut, le principe de la séparation du territoire bâti et non-bâti serait battu en brèche, et la violation de la loi récompensée (ATF 136 II 359 consid. 6 p. 364). Le SDT, comme autorité compétente pour l'octroi d'autorisations dérogatoires au sens des art. 24ss LAT, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 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 (cf. arrêts AC.2011.0276 du 9 mai 2012, AC.2011.0065 du 27 janvier 2012, consid. 3a). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (cf. arrêt AC.2011.0065, précité; AC.2010.0270 du 27 octobre 2011, consid. 5a, et les arrêts cités; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). 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. 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 (voir arrêt AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 p. 448). 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 d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255 ; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 et les arrêts cités). Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en effet renoncer à de telles mesures 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 136 II 359 consid. 7.1 p. 365; 123 II 248 consid. 4b p. 255; arrêts précités AC.2011.0065 et AC.2010.270, et les arrêts cités; AC.2011.0276 précité). En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut également 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 la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4b p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 224; 108 Ia 216 consid. 4b p. 218; cf. AC.2011.0276 précité et réf.). b) Le recourant, qui a aménagé l'aire de sortie litigieuse sans disposer de l'autorisation qu'il avait pourtant sollicitée, ne peut se prévaloir de sa bonne foi. Il n'allègue en outre pas que la démolition de l'aménagement litigieux engendrerait des coûts disproportionnés. L'intérêt public consistant à maintenir les zones inconstructibles libres de construction prime en l'occurrence manifestement l'intérêt privé du recourant à pouvoir détenir, à titre essentiellement lucratif et sans être un exploitant agricole, des chevaux sur sa propriété. On ne voit pas quel autre intérêt le recourant pourrait faire valoir pour s'opposer à la démolition de l'installation litigieuse. La décision du SDT s'avère dès lors conforme au principe de la proportionnalité.

E. 9

Le SDT a également ordonné la suppression d'un cabanon réalisé à proximité de l'aire de sortie, considérant qu'il avait été réalisé après 2004, sans autorisation de construire. Le recourant soutient que cette construction, utilisée comme rucher par le précédent propriétaire, existait déjà en 1976. L'autorité cantonale qui examine a posteriori si des travaux déjà réalisés sans autorisation cantonale, peuvent être régularisés ou si au contraire un ordre de remise en état ou de démolition doit être prononcé, doit constater d'office les faits pertinents. Le propriétaire actuel doit collaborer à l'établissement des faits mais si les travaux de transformation litigieux ont été accomplis par un précédent propriétaire, il

incombe à l'autorité cantonale de rechercher, auprès de ce propriétaire, de l'autorité communale, de témoins, etc., tous les renseignements utiles. La possibilité d'une régularisation doit être examinée d'office et sans restrictions (arrêt AC.2013.0179 du 17 avril 2014 consid. 2c). Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (ATF 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4 p. 5; 127 II 209 consid. 2b p. 211, cas dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les modifications de la LAT, qui étaient entrées en vigueur entre l'arrêt du Tribunal cantonal et le sien, devaient trouver application, pour autant qu'elles fussent plus favorables; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69; cf. aussi ATF 1C_335/2012 du 19 mars 2013 consid. 3). Le cabanon litigieux, non cadastré, n'a sans doute pas fait l'objet d'une demande formelle d'autorisation de construire. Cela ne signifie toutefois pas que la construction en question ne puisse pas être régularisée. Contrairement à ce que semblait initialement soutenir l'autorité intimée, le cabanon n'a pas été réalisé par le recourant en même temps que l'aire de sortie. En effet, le témoignage de Murielle Fogola tend à démontrer que le cabanon existait déjà en 1976. Lors de l'inspection locale, le Tribunal a également pu constater que, selon toute vraisemblance, la construction litigieuse n'avait pas été érigée récemment. Le SDT n'a en l'occurrence examiné la licéité du cabanon que sous l'angle de l'art. 24 LAT, soit la disposition applicable aux constructions nouvelles qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole. Il semble toutefois que cet aménagement était utilisé par l'ancien propriétaire, René Oulevay, pour ses activités d'apiculteur, rendues vraisemblables par le recourant. Dans la mesure où cette activité pourrait potentiellement être considérée comme étant conforme à l'affectation de la zone agricole, il se justifie de renvoyer le dossier au SDT, pour qu'il examine si une régularisation peut être envisagée, notamment sous l'angle de l'art. 24c al. 1 LAT, qui protège la garantie de la situation acquise.

E. 10

Il suit de ce qui précède que le recours doit être très partiellement admis, en tant qu'il concerne l'ordre de remise en état du cabanon, et la décision attaquée annulée sur ce point, le dossier étant renvoyé au SDT pour qu'il complète l'instruction et rende une nouvelle décision. La décision attaquée doit être confirmée pour le surplus. Dans la mesure où le délai fixé pour la remise en état est échu depuis le 31 juillet 2014, il appartient au SDT d'impartir un nouveau délai d'exécution. Le recourant, qui succombe dans une large mesure, supporte les frais judiciaires, légèrement réduits. Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à des dépens réduits (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36).

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