

VD_OMNI AC.2017.0105 vom 13. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0105

FR: VD_OMNI AC.2017.0105 du 13 novembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0105 del 13 novembre 2018

Regeste

A. _____/Service du développement territorial, Municipalité de Duillier, B. _____ | Présence de diverses installations (roulottes, obstacles d'agilité, barrières,...) liées à des cours d'éducation canine dispensés 10-15 h par semaine sur une parcelle située hors de la zone à bâtir. Recours de la locataire et exploitante contre la décision du SDT ordonnant la remise en état. Installations soumises à autorisation compte tenu de leur nombre et de l'intensité de leur utilisation. Pas de motif pour une autorisation dérogatoire fondée sur les art. 24 ss LAT. L'implantation des installations pour des cours d'éducation canine hors zone à bâtir n'est pas imposée par leur destination. Assimilation à des activités de loisir et de sports et non à des lieux de détention d'animaux. Décision conforme au principe de la proportionnalité. Pas d'inégalité de traitement avec d'autres situations similaires dans le canton. Recours rejeté et décision confirmée. Recours au Tribunal fédéral rejeté par arrêt du 13 novembre 2018 (1C_231/2018).

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Rendue par le SDT en application des art. 81, 103 et 120 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), la décision attaquée n'est pas susceptible de recours devant une autre autorité. La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est dès lors compétente. La recourante, qui dispose en tant que société en nom collectif de la capacité d'ester en justice (art. 562 CO), peut faire valoir un intérêt digne de protection dès lors qu'elle est personnellement visée, en tant que perturbatrice, par la décision attaquée. Elle a donc la qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a LPA-VD). Remis à un bureau de poste suisse à l'adresse de l'autorité compétente le 22 mars 2017, soit dans le délai légal de 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 LPA-VD), le recours a été déposé en temps utile et répond pour le surplus aux autres exigences formelles posées par la loi (art. 79 LPA-VD par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

La recourante fait d'abord valoir une violation du droit d'être entendu au motif que le SDT n'a pas procédé à une inspection locale avant de rendre sa décision et n'a pas entendu personnellement les représentants de la recourante. Dès lors que la Cour a procédé à une inspection locale dans le cadre de l'instruction du recours et que les représentants de la recourante ont pu y être entendus, une éventuelle violation du droit d'être entendu doit être considérée comme étant réparée par la présente procédure si bien que ce premier grief doit

être écarté.

E. 3

La recourante soutient en substance que les activités déployées par la recourante hors de la zone à bâtir devraient être exceptionnellement autorisées. a) A juste titre, la recourante ne paraît pas contester que, même si elles n'ont pas fait l'objet d'une telle procédure, les installations litigieuses sont soumises à autorisation en vertu de l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3.1 et les références). La définition jurisprudentielle comprend ainsi quatre éléments cumulatifs, soit la création par la main de l'homme, la durabilité de l'aménagement, la fixation au sol et l'incidence sur l'affectation du sol, cette dernière pouvant se manifester de trois manières, alternatives ou cumulatives, soit l'impact esthétique sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large (voir Piermarco Zen Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, p. 214 ss). Par installations, on entend notamment les altérations sensibles apportées au terrain et au paysage; sont ainsi soumises à autorisation, en raison de l'impact esthétique sur le paysage, les modifications de terrain, pour autant qu'elles soient importantes (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 217 et références). L'élément déterminant pour l'assujettissement à l'autorisation n'est pas tant l'installation en tant que telle que l'utilisation qui en sera faite (Ruch in *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), Genève – Zurich – Bâle 2010, n. 28 ad art. 22 LAT). En l'espèce, l'instruction a permis d'établir que la parcelle était très régulièrement – soit à raison de 10 à 15 heures par semaine – utilisée par la recourante pour des cours d'éducation canine. En outre, le tribunal a pu constater lors de l'inspection locale qu'hormis les obstacles de « Agility » qui ne sont disposés que lorsqu'il y a des cours, différents éléments sont placés en permanence sur la parcelle à l'instar de la petite roulotte contenant du matériel. L'accès à la parcelle est barré par une barrière amovible placée à cet endroit pour éviter du vol du matériel, ce qui démontre bien que celui-ci est stationné en permanence à cet endroit. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il convient de retenir que l'utilisation du bien-fonds pour des cours d'éducation canine a une incidence sur l'affectation du sol et est soumise à autorisation au sens de l'art. 22 LAT. b) La recourante ne prétend à juste titre pas que l'organisation de cours d'éducation canine serait considérée comme étant de manière générale conforme avec la vocation de la zone agricole. Cette activité n'est en effet pas en relation directe avec l'utilisation du sol comme facteur de production (art. 16 al. 1 let. a LAT). Il convient donc uniquement d'examiner si une autorisation dérogatoire fondée sur les art. 24 ss peut entrer en considération. aa) Selon la recourante, l'implantation des centres d'éducation canine hors de la zone à bâtir serait imposée par leur destination à l'instar de ce qui prévaut pour des

centres de détention d'animaux comme des chenils. Les installations de la recourante pourraient être supprimées sans impact sur le territoire si bien que l'atteinte au principe de la séparation du bâti et du non bâti ne serait pas importante. En vertu de l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être délivrée pour de nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Selon la jurisprudence, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation 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 (ouvrage négativement imposé par sa destination, cf. à ce sujet Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, n. 575 p. 267). Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; 129 II 63 consid. 3.1. p. 68; 123 II 256 consid. 5a p. 261). L'application de la condition de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a p. 256; 117 Ib 270 consid. 4a p. 281, 379 consid. 3a p. 383; arrêt 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1; voir également Rudolf Muggli, *Commentaire LAT*, 2010, n. 3 ad art. 24 LAT).

S'agissant des ouvrages destinés à des loisirs, dans le cas où l'implantation de la construction est imposée positivement par sa destination, la jurisprudence n'exige pas du requérant la démonstration que le site retenu soit le seul envisageable. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir. Il convient à cet égard d'évaluer divers sites d'implantation alternatifs, car c'est la seule manière de trancher définitivement si l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu est imposée par sa destination (ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; *Les activités de loisirs hors de la zone à bâtir*, in *Territoire & Environnement*, no 3/09, et les références citées). Des exemples typiques de constructions dont l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination sont les restaurants de montagne (ATF 136 II 214 consid. 2.2 p. 218 s; 1C_877/2013 du 31 juillet 2014; 1C_533/2010 du 20 juillet 2011; arrêt A.509/1987 consid. 5c, in *ZBI* 1989 p. 537) ou les abris pour randonneurs. En revanche, les installations de sport et loisirs telles que terrains de football, courts de tennis, minigolfs, piscines extérieures ou couvertes, etc., doivent en général être réalisées en zone à bâtir. Il n'est envisageable d'implanter de tels équipements hors de la zone à bâtir qu'à titre exceptionnel. Ce peut notamment être le cas des installations qu'il n'est pas judicieux d'implanter en zone à bâtir en raison de leur ampleur ou des émissions qu'elles génèrent (et dont l'implantation est dès lors imposée négativement par leur destination). L'implantation hors de la zone à bâtir d'installations telles que parcs acrobatiques ou terrains de paintball n'est pas forcément imposée par leur destination. En effet, elles peuvent en principe aussi être réalisées en zone à bâtir, par exemple dans une salle. On ne devra toutefois pas perdre de vue que, bien souvent, l'environnement dans lequel se déroule une activité de loisirs fait partie intégrante de l'expérience recherchée. On pourrait en déduire que le critère de l'implantation imposée par la destination de la

construction ou de l'installation soit alors, dans une certaine mesure, rempli de façon relative. Mais le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible ne doit pas être oublié. De ce point de vue, prévoir une installation en pleine nature sera toujours plus sujet à caution qu'à proximité immédiate d'une installation ou d'une entité urbanisée existantes. Dans ce dernier cas de figure, cependant, on devra se demander si la bonne manière de procéder ne consiste pas à délimiter une zone spéciale au sens de l'art. 18 al. 1 LAT, moyennant, le cas échéant, son inscription dans le plan directeur cantonal ou régional. Sinon, on court le risque d'autoriser un projet sous prétexte que son implantation serait indirectement imposée par sa destination, ce que le Tribunal fédéral n'admet pas (ATF 124 II 252 consid. 4c p. 256). Pour que l'implantation d'une construction ou d'une installation soit considérée comme imposée négativement par sa destination, il faut que les immissions générées dépassent sensiblement ce qui est ordinairement toléré en zone à bâtir. L'implantation des antennes de téléphonie mobile hors de la zone à bâtir n'est par exemple pas réputée imposée négativement par leur destination, malgré le rayonnement qu'elles émettent. Le Tribunal fédéral a tendance à ne pas reconnaître que l'implantation d'une construction ou installation soit imposée par sa destination du fait des immissions qu'elle génère lorsqu'aucune autre raison n'exige qu'elle soit implantée hors de la zone à bâtir. Lorsqu'un projet est susceptible de générer d'importantes immissions, il convient donc en principe d'examiner quelles mesures d'aménagement ou travaux de construction permettraient de le réaliser en zone à bâtir sans que les valeurs limites déterminantes soient dépassées (Les activités de loisirs hors de la zone à bâtir, in *Territoire & Environnement*, no 3/09. Selon la jurisprudence, l'implantation d'une exploitation avec détention d'animaux est en principe imposée par sa destination en zone agricole lorsque celle-ci provoquerait des atteintes nuisibles ou incommodantes telles que son implantation dans une zone à bâtir se révélerait impossible ou très difficilement réalisable. La jurisprudence a admis que tel était le cas s'agissant d'un chenil (cf. TF arrêt 1A.239/2000 du 11 juin 2001 et les arrêts cités consid. 3b citant le cas de constructions destinées à recevoir 12, 30 ou 60 animaux; cf. aussi Rudolf Muggli, in *Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir*, Berne 2017, n. 14 ad art. 24 LAT, spéc. les réf. citées note 43). En revanche, la jurisprudence a nié l'existence d'une telle exigence négative d'implantation pour les cours d'éducation canine (ATF 1A_214/2002 du 12 septembre 2003, consid. 6.2.). Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a considéré sous l'angle de l'art. 24a al. 1 let. a LAT qu'une place pour cours d'éducation canine (« Hundebildungsplatz ») entraînait une incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement si bien qu'une autorisation n'entraînait pas en considération. A cet égard, le fait que les installations « d'agility » n'étaient en elles-mêmes pas soumises à autorisation en raison de leur peu d'importance n'était pas déterminant, la situation devant être appréciée dans son ensemble (1C_254/2009 du 25 septembre 2009, consid. 2.3). Dans un arrêt 1C_28/2011 du 11 avril 2011, le Tribunal fédéral a enfin constaté que n'était pas conforme au droit fédéral l'autorisation cantonale qui avait été délivrée pour la transformation d'une porcherie en local pour une société qui avait des activités d'éducation canine comparables à celles de la recourante. La CDAP a récemment eu à connaître de deux affaires comparables. Dans le cadre d'une décision de remise en état d'une gravière à Saubraz où un club cynophile avait installé une cabane et du matériel pour pratiquer « l'agility », la CDAP a estimé que les activités consistant à dresser ou entraîner des chiens n'étaient pas conformes à la destination de la zone agricole et ne pouvaient en principe être autorisées sur la base des dispositions dérogatoires des art. 24 ss LAT. Elle a toutefois renvoyé la cause à l'autorité inférieure pour ce qui est des modalités de remise en état,

celles-ci étant liées à celles concernant l'activité de la gravière (arrêt AC.2015.0009 du 4 mai 2016, consid. 4). Saisie par un recours de propriétaires voisins contre une décision de remise en état partielle d'une parcelle où étaient déployées des activités cynologiques depuis 1972 à Bretigny-sur-Morrens, la CDAP a estimé – sans trancher la question de la conformité des activités déployées avec la zone agricole – que le délai de péremption pour en ordonner la remise en état était échu et que les recourants étaient de toute manière trop éloignés de la parcelle pour se voir reconnaître la qualité pour recourir (arrêt AC.2016.0093 du 5 octobre 2017 faisant l'objet d'un recours au Tribunal fédéral pendant).

bb) Des installations destinées à des cours d'éducation canine se distinguent de la construction d'un chenil ou d'autres bâtiments destinés à abriter durablement des animaux. En effet, alors qu'un chenil implique la présence d'animaux en général nombreux en continu avec les différentes nuisances que cela suppose pour le voisinage, les activités d'éducation et d'agilité ne se déroulent pas en permanence mais à raison de quelques heures par jour au maximum et en principe pas pendant la nuit. Ces activités doivent donc plutôt être comparées à d'autres installations de loisirs, tels que des terrains de sport, qui doivent en principe être réalisés dans la zone à bâtir. A l'instar de celles-ci, elles nécessitent le plus souvent outre un terrain adéquat des installations de stockage et de rangement comme en dispose la recourante. Le simple fait qu'il soit difficile pour la recourante ou pour d'autres organisateurs de cours d'éducation canine de trouver une parcelle à louer située dans la zone à bâtir ne saurait justifier que l'on admette que l'implantation de l'installation litigieuse serait imposée hors de la zone à bâtir par sa destination. Il n'est pas non plus pertinent que l'organisation de cours d'éducation canine réponde à un intérêt public dès lors que la plupart des tâches publiques sont exercées dans la zone à bâtir et non dans la zone agricole. A cela s'ajoute que des intérêts prépondérants s'opposeraient de toute manière à une autorisation. La parcelle est éloignée des zones à bâtir communales. Même si elle est située entre deux routes où la circulation est relativement dense, l'autorisation d'une installation telle que celle de la recourante constituerait une atteinte relativement importante au principe de séparation bâti et du non bâti. Bien que les activités cynologiques de la recourante se déploient dans la partie en pré-champ affectée à la zone agricole, une partie de la parcelle est située dans la zone forestière et celle-ci est traversée par un couloir biologique. Or, les activités organisées par la recourante entraînent la présence régulière des personnes qui viennent suivre leurs cours ainsi que de leurs chiens. Les utilisateurs se rendent en voiture sur place et stationnent leurs véhicules à proximité, ce qui ne va pas sans susciter des difficultés qui ont été signalées à l'autorité municipale. Il est également probable que les activités de la recourante, qui impliquent la présence régulière de chiens, soient de nature à troubler la tranquillité de la faune environnante. Le fait que cette parcelle d'une surface relativement faible se prête peu à une exploitation agricole intensive n'est au demeurant pas déterminant, d'autres utilisations conformes à la zone étant préférables à une installation non conforme. En conclusion, les conditions pour une autorisation fondée sur l'art. 24 LAT ne sont pas remplies en l'espèce.

dd) On relèvera au surplus que les autres dispositions permettant à titre exceptionnel de délivrer une autorisation hors de la zone à bâtir ne sont pas applicables. A teneur de l'art. 24a al. 1 LAT, lorsque le 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 à condition que ce changement d'affectation n'ait pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a) et qu'il ne contrevoie à aucune autre loi fédérale (let. b). Il découle de ce qui précède que l'art. 24a LAT n'est applicable que dans les cas de

changements d'affectation sans travaux de transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Ensuite, deux conditions doivent être réalisées: en premier lieu, le changement d'affectation ne doit pas entraîner une augmentation de l'impact sur le territoire, l'équipement et l'environnement; en second lieu, il ne doit contrevenir à aucune autre loi fédérale (CDAP AC.2013.0403 du 10 février 2015 consid. 3a; voir également TF 1A.210/2000 - 1P.436/2000 du 1er mai 2001 consid. 5b). Cette disposition suppose toutefois qu'il existe préalablement des constructions et installations autres que celles qui sont litigieuses situées hors de la zone à bâtir. Tel n'est pas le cas en l'espèce puisqu'avant que la recourante ne commence à y dispenser des cours d'éducation canine, la parcelle était vouée à un usage strictement agricole. Quant à l'art. 24e LAT, qui permet à certaines conditions des travaux de transformation de bâtiments existants pour la détention d'animaux à titre de loisir, il n'entre manifestement pas en considération. De nouvelles installations extérieures ne peuvent être créées au sens de l'alinéa 2 que dans le cadre de l'alinéa 1, ce qui présuppose un bâtiment existant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. De nouvelles installations ne sont au surplus nécessaires au sens de cette disposition que dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Les aires de dressage pour chiens ne tombent donc pas sous le coup de l'art. 24e LAT (Muggli in Commentaire LAT, op. cit., n. 16 ad art. 24 LAT). L'autorité intimée a donc considéré à juste titre que l'activité déployée sur la parcelle n° 290 de la commune de Duillier n'était pas conforme à son affectation et ne pouvait pas être autorisée.

E. 4

S'agissant du principe de la proportionnalité, la recourante soutient que l'autorité intimée aurait dû lui permettre de maintenir l'installation du parcours d'agilité. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner 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 132 II 21 consid.).

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de la cause (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens dès lors que la recourante succombe et que l'autorité intimée n'a pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).