

VD_OMNI AC.2018.0308 vom 10. Dezember 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-12-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0308

FR: VD_OMNI AC.2018.0308 du 10 décembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0308 del 10 dicembre 2019

Regeste

A. _____/ Service du développement territorial, Municipalité d'Ependes | Recours contre une décision du SDT exigeant la remise en état d'une parcelle agricole dont le pourtour a été hersé et non ensemencé pour servir de piste de détente pour trotteurs. La situation était connue du SDT depuis 13 ans. L'agriculteur cultive ses terres et élève et entraîne des trotteurs à titre professionnel. Il a annoncé la surface de 5 % de sa parcelle non cultivée pour qu'elle soit soustraite des surfaces servant au calcul des paiements directs; aval donné par le Service de l'agriculture. En 2005, son père avait fait l'objet d'une dénonciation pénale en raison de l'existence de cette piste pour trotteurs; la Préfète l'avait libéré de toute charge. Le recours est admis : - l'anneau de détente pour trotteurs ne doit pas être considéré comme une construction ou installation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT: aucun aménagement n'a été effectué sur la surface de l'anneau, aucun revêtement n'a été posé, aucune barrière n'a été érigée, aucune plantation ne délimite la piste du reste de la parcelle; l'impact sur le paysage est inexistant; le terrain n'a pas fait l'objet de modification; l'activité déployée par le recourant ne relève pas de l'agrément mais de son engagement professionnel; la parcelle n'a pas été soustraite à sa vocation agricole. - l'existence de l'anneau de détente ne constitue pas une emprise sur des surfaces d'assolement : toute la parcelle reste potentiellement cultivable d'une saison à l'autre, pleinement à disposition de l'agriculture. - par surabondance, la bonne foi du recourant mérite protection. Les décisions reçues en 2004 et 2005 validaient l'existence de la piste. Rien ne s'est passé depuis plus de 13 ans alors que l'autorité qui ordonne la remise en état était au courant de la situation. - enfin, sous l'angle de la proportionnalité, si l'on se trouvait en présence d'un aménagement non réglementaire, l'intérêt public devrait sans aucun doute céder le pas devant l'intérêt privé en cause.

Erwägungen

E. 1

Le recours remplit manifestement les conditions de recevabilité des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

; elle est cultivée sur 95 % de sa surface, seuls 25 ares - soit 5 % de la surface totale - ayant été hersés puis non ensemencés. Ces 5 % restent totalement cultivables à l'avenir, la piste pour trotteurs n'impliquant aucune modification du sol. A cet égard, la parcelle n° 397 (qui accueillait également une piste pour trotteurs jusqu'en 2005) démontre l'absence d'impact sur le caractère cultivable des terres, la parcelle n° 397 étant aujourd'hui totalement recouverte de cultures sans que l'on ne puisse plus distinguer l'anneau d'entraînement qui s'y trouvait auparavant. L'impact sur le paysage est au surplus inexistant. La piste litigieuse est perceptible en vue aérienne uniquement, mais au niveau du terrain, elle est entourée de

cultures sur les parcelles voisines et sur la quasi-totalité de la parcelle litigieuse elle-même; la piste ne se distingue que lorsque des trotteurs s'y trouvent. Il importe de souligner que le terrain n'a pas fait l'objet de modification, les virages de l'anneau de détente n'ayant pas été surélevés; le niveau du terrain est identique sur l'ensemble de la parcelle. Le recourant qui exploite la parcelle n° 399 en tant qu'agriculteur a une activité de cultivateur et d'éleveur de chevaux. La diversité de son activité lui permet de subvenir aux besoins de sa famille, le fourrage et l'herbage récoltés sur son domaine servant notamment à nourrir la quelque vingtaine de chevaux qu'il possède, élève et entraîne. L'activité déployée en rapport avec la parcelle n° 399 ne relève pas de l'agrément mais de l'engagement professionnel de l'agriculteur propriétaire de celle-ci. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, on ne saurait considérer que la piste de trot soustrait la parcelle n° 399 à sa vocation agricole, ni qu'elle constitue un changement d'affectation; au contraire, on constate que dite parcelle continue d'être exploitée pour y faire pousser des cultures maraîchères et qu'elle sert en outre de lieu de détente aux trotteurs que le recourant élève à titre professionnel. Les autorités communales ont du reste souligné l'absence de désagrément causé par l'existence de cette piste pour trotteurs et rappelé leur soutien aux agriculteurs qui doivent diversifier leurs activités pour survivre. En définitive, la piste pour trotteurs ne remplit pas les conditions pour être considérée comme une installation au sens de l'art. 22 LAT. Elle n'est dès lors pas assujettie à une autorisation de construire, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner si elle est conforme à l'affectation de la zone agricole ni si elle pourrait être autorisée en application des art. 16a bis LAT et 34b OAT (relatifs aux constructions et installations pour la détente et l'utilisation de chevaux).

E. 3

La décision attaquée mentionne par ailleurs que la piste pour trotteurs ne peut pas être tolérée sur la parcelle n° 399 car elle implique une emprise sur des surfaces d'assolement.

a) Ancrée dans la Constitution fédérale (art. 75, 102 et 104 Cst.; RS 101), la protection des surfaces qui se prêtent à l'agriculture est un élément important régissant le développement territorial. L'art. 3 LAT, qui porte le titre de "Principes régissant l'aménagement", dispose à son al. 2 let. a que le paysage doit être préservé et qu'il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement. L'art. 26 OAT précise que les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercallaires et les prairies naturelles arables (al. 1). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (al. 3). Quant à l'art. 30 al. 2 OAT, il prévoit que les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) soit garantie de façon durable. Dans le canton de Vaud, la mesure F12 du Plan directeur cantonal, 4^{ème} adaptation, du 31 janvier 2018 retient notamment que : "Le Canton et les communes protègent durablement les surfaces d'assolement afin de les maintenir libres de constructions et de préserver leur fertilité." b) Dans le cas d'espèce, ainsi qu'on l'a vu au considérant 2 ci-dessus, la parcelle n° 399 reste totalement cultivable, la piste litigieuse ne portant dès lors pas atteinte aux surfaces d'assolement. L'agriculteur qui exploite cette parcelle a fait le choix de ne pas ensemer le pourtour de celle-ci sur 3,5 m de large tant qu'il a pour activité l'élevage de trotteurs à côté de son activité de cultivateur maraîcher. Toute la parcelle reste potentiellement cultivable d'une saison à l'autre de sorte qu'il n'y a aucune atteinte aux surfaces d'assolement, l'entier

de la parcelle n° 399 pouvant continuer d'être répertorié comme tel. Nombreuses sont les parcelles répertoriées en surfaces d'assolement qui ne sont pas cultivées; l'important est qu'elles ne supportent pas de constructions et restent à la disposition de l'agriculture. Tel est bien le cas de la parcelle n° 399 du cadastre de la commune d'Ependes, propriété du recourant.

E. 4

Le recourant fait encore valoir sa bonne foi et se réfère, d'une part, à l'annonce qui a été faite en octobre 2004 au Service de l'agriculture afin que soient soustraits de la surface prise en considération pour le calcul des paiements directs les 5 % non cultivés de la parcelle n° 399 et, d'autre part, au prononcé préfectoral libératoire qu'a rendu la Préfète du district d'Yverdon le 6 octobre 2005 à l'endroit du père du recourant en rapport avec l'utilisation de la piste litigieuse. Le recourant souligne que d'octobre 2005 à septembre 2017, il n'a plus eu aucun échange avec le SAT, respectivement le SDT, au sujet de la piste pour trotteurs et qu'il avait pensé que le sort de celle-ci avait été définitivement scellé par le prononcé préfectoral libératoire. a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 précité, 129 I 161 précité et 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées). b) Dans le cas particulier, le recourant a spontanément annoncé la situation au Service de l'agriculture en octobre 2004 et a reçu, le 12 novembre 2004, l'agrément de ce service qui a pris note de la modification de la surface à prendre en considération pour le calcul des paiements directs ainsi que du motif de cette modification. Cette annonce n'a suscité aucune réaction négative de la part du Service de l'agriculture, le recourant étant légitimé à penser que sa situation était en ordre. En 2005 a eu lieu l'épisode des dénonciations par des tiers déçus de ne plus avoir eux-mêmes de piste pour trotteurs à disposition. A cette occasion, le recourant a eu connaissance des arguments soulevés par le SAT (devenu depuis lors SDT) dans le cadre de la procédure pénale instruite par la Préfète. On peut là aussi admettre qu'au vu de la décision libératoire rendue ensuite, le recourant ait considéré que la piste litigieuse était régularisée. Ce d'autant plus que douze années se sont écoulées depuis lors. Certes, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'est inspiré de la prescription acquisitive de l'art. 662 al. 1 du Code civil, un délai de trente ans est généralement pris en considération pour la remise en état. Toutefois, la Haute Cour admet qu'un délai plus court peut-être retenu suivant les circonstances; elle souligne aussi que le délai de prescription n'est pas à disposition de l'autorité et que cette dernière doit engager une procédure de rétablissement d'une situation conforme au droit dans les meilleurs délais dès qu'elle a connaissance d'une construction illicite (TF 1C-398/2011 du 7 mars 2012). En l'occurrence, depuis 2004 à tout

le moins, de nombreuses autorités étaient au courant de l'existence de la piste, qu'il s'agisse d'autorités communales, régionales ou cantonales, investies de compétences diverses tant sous l'angle administratif que pénal; aucune de ces autorités n'a ordonné de mesure à l'encontre du recourant durant près de treize ans et celles qui se sont prononcées lui ont donné raison. La bonne foi du recourant est manifestement établie et mérite protection.

E. 5

En dernier lieu, il se justifie d'examiner la décision entreprise sous l'angle de la proportionnalité. Le respect du principe de la proportionnalité exige qu'il soit procédé à une pesée des intérêts public et privé opposés (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 142 I 76 consid. 3.5.1). Pour toute décision de remise en état, l'autorité doit dès lors 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 autorisation) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci (cf. CDAP AC. 2017.0423 du 7 novembre 2019 consid. 5b; AC.2016.0093 du 5 octobre 2017 consid. 2a; AC.2016.0279 du 12 juillet 2017 consid. 2a). Dans le cas particulier, non seulement l'aire de détente pour trotteurs ne porte pas atteinte au paysage, n'implique pas de changement d'affectation de la parcelle concernée qui reste agricole et ne constitue pas une emprise sur les surfaces d'assolement, mais sa suppression mettrait en péril l'entreprise agricole du recourant qui vit d'une part de ses cultures et d'autre part, dans une mesure déterminante, de l'élevage de ses trotteurs. Le recourant ne s'occupe pas de quelques chevaux à titre accessoire; il possède une vingtaine d'équidés qu'il élève (possédant plusieurs juments poulinières), débourre et entraîne. Sous l'angle de la proportionnalité, on ne saurait considérer - à supposer que le non ensemencement de 5 % de la parcelle n° 399 ne soit pas admissible - que cet élément l'emporte sur l'équilibre financier d'une entreprise agricole dont l'activité, depuis des décennies, conjugue cultures maraîchères et élevage équestre. Si l'on se trouvait en présence d'un aménagement non réglementaire, l'intérêt public devrait sans aucun doute céder le pas devant l'intérêt privé en cause.

E. 6

En définitive, il appert que la piste litigieuse ne saurait être considérée comme une installation ou une construction au sens de l'art. 22 LAT, qu'elle ne nécessite dès lors pas la délivrance d'une autorisation, aucun changement d'affectation de la parcelle concernée n'étant avéré; en outre, elle ne porte pas atteinte aux surfaces d'assolement puisque les terres restent cultivables. Par surabondance, la bonne foi du recourant doit être protégée, de même que le principe de la proportionnalité.

E. 7

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et l'ordre de remise en état annulé. Obtenant gain de cause, le recourant a droit à l'allocation de dépens dès lors qu'il a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 LPA-VD). Vu l'issue favorable du recours, il ne sera pas perçu d'émolument judiciaire, l'avance de frais effectuée étant restituée au recourant.