

## **VD\_OMNI AC.2018.0407 vom 25. Juli 2019**

VD Tribunal cantonal, 2019-07-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0407](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0407)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0407 du 25 juillet 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0407 del 25 luglio 2019

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_ /Service du développement territorial, Municipalité d'Avenches | Ordre donné par le SDT de remettre en état, respectivement de déplacer en zone à bâtir, des installations pour chevaux aménagées sans autorisation en zone agricole par le recourant, qui détient des juments à titre de loisirs à proximité de son habitation sise en zone à bâtir. - Rappels sur la notion d'entreprise agricole (consid. 3) - L'existence d'une zone réservée rend incertaine la possibilité de déplacer effectivement en zone à bâtir l'aire de sortie toutes saisons (paddock) et les boxes à chevaux amovibles, de sorte que le dossier doit être renvoyé au SDT pour complément d'instruction et nouvelle décision sur ce point. L'aire de sortie toutes saisons dépasse la surface maximale autorisée par l'OPAn et doit être réduite. (consid. 4) - Péremption de l'ordre de remise en état de la seconde aire de sortie délimitée par des poteaux en bois dès lors que cette installation a été aménagée il y a plus de 30 ans. (consid. 5) Admission partielle du recours.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recourant est destinataire de la décision entreprise lui ordonnant le démontage de plusieurs installations sur une parcelle dont il est propriétaire, de sorte qu'il a manifestement la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV.173.36) applicable à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Le recours a pour le surplus été déposé dans le délai et les formes prescrits par la loi devant l'autorité compétente pour en connaître (art. 76 ss LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

#### **E. 2**

Le recours porte sur l'ordre de remise en état prononcé par l'autorité intimée à l'encontre du recourant au sujet de trois constructions ou aménagements effectués par celui-ci sur la partie de sa parcelle n° 2816 colloquée en zone agricole, sans autorisation cantonale correspondante. Ces trois objets sont une aire de sortie toutes saisons (carré de sable ou paddock), deux bâtiments (nos ECA B54 et B55) et des poteaux en bois délimitant un parc à chevaux herbeux sis à proximité de l'aire de sortie précitée. 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 (AC.2014.0169 du 3 novembre 2014 consid. 1 et les références citées). Quant aux bâtiments litigieux, il s'agit de constructions au sens des dispositions précitées. Il en va de même de la clôture composée de poteaux en bois dont les socles ont été bétonnés.

### **E. 3**

a) Selon la jurisprudence relative au droit applicable en matière d'ordre de remise en état ou de procédure de régularisation, la légalité de la construction s'examine en principe 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 (cf. art. 52 al. 2 OAT; TF 1C\_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.2 et les références citées). b) Au 1<sup>er</sup> mai 2014, l'entrée en vigueur de l'art. 16a bis LAT a permis les constructions et installations pour la détention de chevaux en zone agricole dans une entreprise agricole existante et celle de l'art. 24e LAT a permis la détention d'animaux à titre de loisir. Ces dispositions permettent a priori la détention en zone agricole de chevaux de sport ou de loisirs de manière plus large que ce qu'autorisaient les dispositions précédemment applicables (TF 1C\_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 2; CDAP AC.2016.0396 du 18 décembre 2018 consid. 2b). Il convient en conséquence d'examiner l'application de ces dispositions dans le cas présent. c) S'agissant de l'application éventuelle de l'art. 16a bis LAT, le recourant est au bénéfice d'un numéro d'exploitant agricole et a indiqué disposer d'un domaine de l'ordre de 16 hectares (ha), qui sont affermés pour l'essentiel. Conformément à l'art. 34b al. 1 OAT, sont considérées comme des entreprises agricoles les entreprises au sens des art. 5 ou 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR ; RS.211.412.11). Selon ces dispositions, on entend par entreprise agricole, une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard (UMOS); le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'UMOS (art. 7 al. 1 LDFR). Il ressort de l'instruction menée lors de la présente procédure que le domaine du recourant ne correspond pas à une entreprise agricole au sens de cette disposition. En effet, requis de compléter le dossier sur ce point, le SDT a interpellé la DGAV qui a indiqué qu'en principe une exploitation de 16 ha sans bétail n'atteint pas le seuil de 1 UMOS, nécessaire à être considéré comme une entreprise agricole au sens de la LDFR. Cet avis n'ayant pas été contesté, il n'apparaît pas nécessaire de solliciter une détermination formelle de l'autorité compétente à cet égard, soit la Commission foncière rurale. Le recourant ne saurait en conséquence se prévaloir de l'art. 16a bis LAT.

### **E. 4**

Les clôtures qui servent au pacage et qui n'ont pas d'incidences négatives sur le paysage sont autorisées aussi dans les cas où les animaux sont détenus en zone à bâtir.

#### **E. 5**

Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'art. 24d, al. 3, sont remplies.

#### **E. 6**

L'aire de sortie toutes saisons ne peut être séparée de l'écurie que pour des raisons impératives. La surface admissible se détermine selon l'art. 34b, al. 3, let. b.

#### **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." L'art. 24e LAT est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, de sorte que l'art. 42b OAT a également été modifié depuis son entrée en vigueur en 2007. 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." L'art. 2 al. 3 let. f de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1) définit l'aire de sortie comme le pré ou l'enclos aménagé de façon à permettre aux animaux de s'y mouvoir librement tous les jours et par tous les temps. Pour ce qui est de ces aires de sortie toutes saisons, l'art. 61 al. 2 OPAn renvoie au tableau 7 de l'Annexe I OPAn (" Equidés "). Selon ce tableau, la surface minimale de l'aire de sortie non attenante à l'écurie est de 36 m<sup>2</sup> par cheval de plus de 162 cm au garrot. La surface recommandée par équidé est de 150 m<sup>2</sup> par équidé, étant précisé que "la surface des aires de sortie à aménagement réversible, utilisables par tous les temps et non attenantes à l'écurie ne doit pas dépasser 800 m<sup>2</sup>, même si plus de cinq équidés y sont détenus" (note 8 ad tableau 7 Annexe I OPAN). Les constructions et installations pour la détention commerciale de chevaux ne sont pas conformes à la zone agricole (TF 1C\_347/2017 du 23 mars 2018). Dans son rapport relatif au projet de modification de la LAT qui a abouti notamment à l'adoption de l'art. 24e LAT, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a relevé que si, sur le principe, l'interdiction de créer en zone agricole des installations extérieures servant aux activités de loisir était maintenue, une exception était possible lorsqu'une installation nécessaire à la détention convenable des animaux se prêtait également à une activité exercée avec des animaux à titre de loisir sans requérir de modifications architecturales et sans qu'il en découle de nouvelles incidences territoriales et environnementales. Dans un tel cas, une utilisation combinée devait être possible (cf. rapport CEATE-N, FF 2012 p. 6115 ss - ci-après: le rapport CEATE-N - p. 6125). Sur ce point, le CEATE-N a précisé que " les exigences majeures de l'aménagement du territoire se trouvent touchées notamment lorsqu'une aire de sortie toutes saisons est envisagée sur des terres cultivables, ou même des surfaces d'assolement " (FF 2012 6115, p. 6125). b) En l'occurrence, bien que le recourant ait indiqué faire porter ses chevaux, l'autorité intimée ne conteste pas qu'il s'agit ici non pas

d'une activité commerciale mais bien d'une détention à titre de loisirs. Le recourant détient actuellement trois chevaux, susceptibles d'être portantes ultérieurement. L'application de l'art. 24e LAT doit donc être examinée. aa) S'agissant des bâtiments à déplacer, dès lors que le recourant ne conteste pas cet ordre de remise en état, il n'y a pas lieu de remettre en cause la décision sur ce point. On relève d'ailleurs que le bâtiment principal de la parcelle comporte quatre écuries vides, de sorte que les trois chevaux du recourant peuvent être déplacés sans délai. bb) Quant à l'aire de sortie toutes saisons, celle-ci semble pouvoir aussi être utilisée comme aire d'exercice, ce qui n'est toutefois pas prohibé par la loi (art. 24e al. 3 LAT et 42b al. 5 let. a OAT: AC.2014.0169 précité consid. 8c). Il n'est pas contesté que cette aire, aménagée selon le recourant en 1998, est réversible. En audience, le Tribunal a constaté que cette aire de sortie toutes saisons n'est pas constituée de sable mais de morceaux de tapis de voitures recyclés. Ce matériau pourrait avoir des incidences sur l'environnement que l'autorité intimée n'a toutefois pas examinées. Quoi qu'il en soit, cette aire de sortie se trouve entièrement en zone agricole et sur une terre cultivable, en surface d'assolement de qualité I; il en découle que les "exigences majeures de l'aménagement du territoire" sont touchées. Dans un tel cas, la jurisprudence a considéré que seule une aire de sortie de surface minimale, au sens de l'OPAn serait éventuellement admissible (AC.2014.0169 du 3 novembre 2014 consid. 8). Il s'agit ici d'une détention d'au maximum 7 chevaux à titre de loisir à proximité de la zone à bâtir. En conséquence, la surface minimale du " carré de détente " au sens de l'OPAn serait de 108 m<sup>2</sup> (3 x 36), si l'on retient le nombre de chevaux effectifs lors de la vision locale (cf. TF 1C\_587/2014 du 23 juillet 2015 consid. 5), ou de 252 m<sup>2</sup> (7 x 36) si l'on retient le nombre de chevaux allégué par le recourant compte tenu du fait qu'il fait porter ses chevaux. La surface maximale recommandée est de 800 m<sup>2</sup>. L'aire litigieuse a une surface de 976 m<sup>2</sup> qui dépasse manifestement ces limites. Compte tenu de l'atteinte aux exigences majeures de l'aménagement du territoire, cette aire devrait donc être réduite au minimum, soit entre 108 et 252 m<sup>2</sup> (cf. TF 1C\_587/2014 et AC.2014.0169 précités), si elle était maintenue en zone agricole. Quant à l'ordre de déplacer cette construction, l'autorité intimée considère que dès lors qu'une telle construction se trouve en rapport direct avec des constructions en zone à bâtir, elle devrait également être sise en zone à bâtir. Cette affirmation ne tient pas compte de l'art. 24e LAT et doit en conséquence être nuancée: l'art. 24e LAT n'exclut pas la détention d'animaux en zone agricole à proximité immédiate, comme en l'espèce, d'un bâtiment d'habitation en zone à bâtir. Est déterminante la proximité des personnes qui s'occupent des animaux (cf. Muggli, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 10 ad art. 24e LAT). Parmi les conditions permettant l'aménagement de telles constructions en zone agricole, l'art. 42b al. 6 OAT prévoit que l'aire de sortie ne peut être séparée de l'écurie que pour des raisons impératives. Dans un arrêt du 16 octobre 2015 (AC.2014.0395), le Tribunal a retenu qu'un rond de longe qui ne servait pas uniquement à des activités à titre de loisir, mais était également une aire de sortie toutes saisons pour les chevaux, de sorte qu'il convenait d'admettre qu'il ne pouvait pas être d'emblée exclu de la zone agricole, sur la base de l'art. 42b al. 5 let. a OAT. Cela étant, il n'existait pas de raisons impératives pour que l'aire de sortie ne soit pas attenante à l'écurie (art. 42b al. 6 OAT) dès lors qu'il y avait la place nécessaire et que de légers travaux de terrassement permettaient d'aménager un espace comme aire de sortie toutes saisons. Il convient donc d'examiner si une séparation de l'aire de sortie des écuries peut se justifier pour des raisons impératives. En l'occurrence, le bâtiment principal de la parcelle litigieuse qui se trouve dans la zone à bâtir comporte des écuries attenantes où le recourant peut garder ses chevaux. Compte tenu de la présence

d'une piscine à proximité de ces écuries, il n'apparaît pas possible d'aménager une aire de sortie directement attenante à celles-ci. Cela étant, les deux bâtiments servant d'écurie et de réserve à foin (n os ECA B54 et B55) doivent être déplacés en zone à bâtir, ce que le recourant ne conteste pas sur le principe. S'il n'apparaît pas possible de déplacer ces constructions sur la parcelle n° 2816, le recourant dispose d'une parcelle (n° 2912) non construite, sise en zone à bâtir et contiguë à l'aire de sortie litigieuse. Il convient partant d'admettre qu'en principe, et sous réserve des considérants qui suivent, il dispose de la possibilité de déplacer les bâtiments n os ECA B54 et 55 en zone à bâtir. Dans cette mesure, il semble qu'il sera également possible d'accoler une aire de sortie à ces écuries, sur cette parcelle, actuellement non construite, de façon à respecter l'art. 42b al. 6 OAT. Le recourant a indiqué qu'il envisageait de construire trois villas à cet endroit. Un tel projet, apparemment non encore réalisé, relève de la convenance personnelle du recourant et ne saurait faire obstacle au constat qui précède selon lequel il dispose a priori de possibilités pour déplacer les constructions litigieuses en zone à bâtir. Dans cette mesure, la décision contestée n'apparaît pas critiquable. cc) A l'occasion de l'audience, la Municipalité a toutefois indiqué que la zone à bâtir dans cette portion du territoire communal était incluse dans une zone réservée. Elle n'était ainsi pas en mesure de se prononcer en l'état sur la possibilité d'aménager ces constructions en zone à bâtir. Conformément à l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. Une zone réservée peut être prévue pour cinq ans, cette durée étant prolongeable de trois ans, conformément à l'art. 46 LATC. Dans le cas présent, compte tenu de la zone réservée précitée, la possibilité de déplacer effectivement les constructions litigieuses sur les parcelles du recourant sises en zone à bâtir n'apparaissent pas certaines. On ne sait notamment pas dans quelle mesure la parcelle n° 2912 pourrait faire l'objet d'un déclassement en zone agricole, si la zone réservée en question répond à un besoin de blocage de toute construction compte tenu d'un surdimensionnement des zones à bâtir de la Commune d'Avenches. A supposer que tel soit le cas, un déplacement notamment de l'aire de sortie toutes saisons n'aurait plus de sens si en définitive la parcelle n° 2912 devait retourner à la zone agricole. Le Tribunal n'est en conséquence pas en mesure d'apprécier si un ordre de remise en état de cette construction au sens des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC se justifie. De jurisprudence constante, il n'appartient pas au Tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée (cf. notamment PE.2017.0283 du 23 octobre 2017 consid. 2d; PE.2017.0278 du 18 juillet 2017; GE.2016.0014 du 12 février 2016 et les références citées). Le dossier sera donc renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision sur ce point. Quant aux bâtiments litigieux, dont le principe de leur évacuation n'est pas contesté, le recourant est en mesure d'abriter ses chevaux dans ses écuries attenantes au bâtiment d'habitation, de sorte que le démontage de ces deux bâtiments peut être ordonné, quand bien même leur implantation à un autre endroit n'est pas encore défini.

5. La décision contestée exige encore la suppression de poteaux en bois qui délimitent un pré faisant office de seconde aire de sortie. A ce sujet, le recourant a produit une facture du 26 septembre 1986 intitulée " clôture de votre paddock ". Il allègue que cette clôture serait en place depuis une quarantaine d'années. a) L'art. 24e al. 4 LAT prévoit que les clôtures qui servent au pacage et qui n'ont pas d'incidences négatives sur le paysage sont autorisées aussi dans les cas où les animaux sont détenus en zone à bâtir. L'autorité intimée n'a pas examiné

cette question de sorte que sa décision n'apparaît pas suffisamment motivée à ce sujet (art. 42 LPA-VD). Quoi qu'il en soit, sa décision à cet égard ne peut être confirmée pour le motif suivant. b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (v. p. ex. l'ATF 1C\_564/2010 du 7 juillet 2011 consid. 2.1 et les références citées), la compétence d'exiger la démolition d'un bâtiment pour rétablir une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de trente ans, inspiré du droit civil (ATF 107 Ia 121 consid. 1). L'application de ce délai de péremption hors zone à bâtir a d'abord été laissée ouverte (ATF 136 II 359), puis admise par le Tribunal fédéral (TF 1C\_726/2013 du 24 novembre 2014 consid. 4). En vertu du principe de la bonne foi, les autorités qui auraient toléré pendant de nombreuses années une construction illicite pourraient, suivant les circonstances, être déchues du droit d'en exiger la démolition avant même l'expiration de ce délai (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.3 p. 39; 105 Ib 265 consid. 6c). Dans le cas présent, l'autorité intimée met en doute la date de construction alléguée par le recourant. Elle se fonde sur une vue aérienne de 1995 qui semble ne faire état d'aucune clôture à cet endroit. Le Tribunal a pris connaissance des vues aériennes produites par l'autorité intimée. Ces vues permettent de constater des modifications dans la gestion du sol, ainsi par exemple l'aménagement de l'aire de sortie litigieuse, mais n'apparaissent pas concluantes s'agissant de déterminer la présence ou non d'une clôture en bois dont la visibilité est plus restreinte depuis les airs. Compte tenu des factures produites par le recourant portant sur l'aménagement de ces poteaux en bois, il convient au contraire d'admettre que cette clôture a bien été aménagée en 1986, soit il y a plus de trente ans. En conclusion, l'ordre de remise en état de cette construction est aujourd'hui périmé, quand bien même cette construction ne serait pas conforme à la zone agricole, ce qui est, comme on l'a vu, incertain au vu de l'art. 24e LAT. 6. Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision réformée comme suit: le chiffre III.A.1 est annulé, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision à ce sujet. Le chiffre III.A.4 est annulé. La décision sera confirmée pour le surplus. Compte tenu de l'issue du litige, des frais réduits seront mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD, art. 4 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1). Obtenant partiellement gain de cause, le recourant, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens réduits, à la charge de l'autorité intimée (art. 55 LPA-VD et art. 11 TFJDA).

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