

VD_OMNI AC.2019.0147 vom 8. Juli 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-07-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0147

FR: VD_OMNI AC.2019.0147 du 8 juillet 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0147 del 8 luglio 2021

Regeste

COMMUNE DE VILLENEUVE/Direction générale du territoire et du logement |
Annulation de l'ordre de suppression d'un cabanon en zone agricole. Ce cabanon, certes pas autorisé en tant que tel, mais construit à la place d'un bâtiment agricole dont la reconstruction avait été autorisée, peut bénéficier du régime prévu par l'art. 16b LAT et être utilisé pour l'apiculture dans le cadre de l'exploitation d'un agriculteur. Il serait contraire au principe de la proportionnalité d'en ordonner la démolition au motif que l'exploitant agricole concerné pourrait utiliser d'autres bâtiments pour ses activités apicoles.

Erwägungen

E. 1

let. a et art. 121 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]), qui l'a déléguée au service spécialisé (SDT puis DGTL). Un ordre de remise en état, parce que l'autorisation spéciale cantonale ne pouvait pas être délivrée, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'occurrence, la commune, destinataire de la décision cantonale en tant que propriétaire de l'immeuble concerné, a qualité pour recourir directement contre cette décision cantonale (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours a été déposé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies (art. 79 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La décision attaquée ordonne d'une part la suppression du cabanon (ch. 1 du dispositif), et d'autre part la remise en état du terrain aux abords du cabanon, avec réensemencement (ch. 2 du dispositif). L'objet de la contestation a toutefois été précisé par l'autorité intimée à l'inspection locale (décision modifiée à l'avantage de la recourante, conformément à l'art. 83 al. 1 LPA-VD): la remise en état du terrain aux abords du cabanon n'est plus demandée, le terrain et le chemin d'accès pouvant conserver leur état actuel. Le litige ne porte donc plus que sur la suppression du cabanon.

E. 3

La recourante s'oppose à l'ordre de démolition du cabanon en faisant valoir que son projet de rucher est conforme à l'affectation de la zone agricole et que rien ne s'oppose à ce qu'il puisse être installé dans le bâtiment existant, au regard de l'art. 16a LAT. a) Le droit fédéral prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT). La notion d'agriculture n'est pas définie de manière exhaustive par le droit fédéral et il faut tenir compte du but principal des mesures d'aménagement du territoire qui

est de garantir la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1 al. 1 LAT). Cela impose de fixer des limites aux constructions admissibles en zone agricole, même quand elles servent à l'exploitation du sol (cf. Alexander Ruch/Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT., Remarques préliminaires relatives aux articles 16 à 16b, N. 6 et 16). L'art. 34 OAT précise ainsi les conditions générales auxquelles les constructions et installations peuvent être reconnues conformes à l'affectation de la zone agricole. En particulier, il s'agit des constructions qui servent à l'exploitation tribu-taire du sol et qui sont utilisées pour la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (art. 34 al. 1 let. a OAT). L'art. 34 al. 2 OAT admet en outre la conformité à l'affectation de la zone des constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles s'ils sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent ces constructions et installations. L'art. 34 al. 4 OAT énonce encore les conditions générales suivantes: "4 Une autorisation ne peut être délivrée que: a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu, et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. " Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la pesée des intérêts exigée à l'art. 34 al. 4 let. b OAT doit se faire à l'aune des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1 et 3 LAT, en particulier l'intérêt public tendant à prévenir le mitage du territoire. L'art. 16 LAT prescrit notamment que les zones agricoles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction. Ce principe dicte l'interprétation des dispositions concernées, qui doit toujours être guidée par cette exigence. Les exceptions légales doivent dès lors être admises de façon restrictive, celles-ci représentant l'une des principales causes du mitage du territoire. Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible. L'autorité compétente doit dès lors examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans des locaux existants, ou sur des surfaces disponibles dans la zone constructible. Si tel n'est pas le cas, elle doit vérifier que la nouvelle construction correspond à l'utilisation envisagée et aux besoins objectifs de l'exploitation. La nécessité s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des besoins de l'exploitation. Dans tous les cas, vu l'important intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les bâtiments et installations doivent être regroupés autant que possible (cf. arrêts TF 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 3.1.3, 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1 et les arrêts cités; cf. aussi 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.5).

b) En l'espèce, les services cantonaux compétents en matière d'aménagement du territoire et d'agriculture – la DGTL et la DGAV – admettent que les installations ou constructions nécessaires à l'apiculture, dans les conditions prévues en définitive pour le projet litigieux (l'apiculteur est exploitant d'un domaine agricole traditionnel, la situation ayant évolué sur ce point depuis la décision attaquée), sont conformes à l'affectation de la zone agricole (voir l'analyse de la DGTL du 13 octobre 2020, qui retient que l'actuel projet de la recourante " doit être examiné sous l'angle de la conformité à l'affectation de la zone agricole au sens des art. 16a LAT et 34 OAT "). Cette question n'a pas à être examinée plus en détail dans le présent arrêt. On relève du reste qu'en droit fédéral, l'apiculture entre dans le champ d'application de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), certaines

mesures prévues par cette loi y étant applicables (art. 3 al. 4 LAgr – la législation agricole prévoit en particulier l'encouragement de l'élevage d'abeilles mellifères, cf. art. 21 de l'ordonnance du 31 octobre 2021 sur l'élevage [OE; RS 916.310]). Le projet de la recourante consiste à mettre le bâtiment litigieux à la disposition d'un exploitant agricole, par un contrat de bail à ferme. L'exploitation de cet agriculteur produit déjà du miel. Le projet permettrait d'augmenter cette production, grâce à l'installation de nouvelles ruches à Plancudrey; l'agriculteur adapterait son système de production, de préparation et de stockage pour le miel des ruches situées ailleurs qu'à ***** (actuellement dans un alpage à *****; ultérieurement à ***** et à Plancudrey). Il convient de rappeler que la récolte du miel intervient en règle générale une fois dans l'année, dans le courant de l'été. L'apiculteur prélève les cadres de la partie supérieure de la ruche (cadres de hausse) et les amène dans un local. Les cadres sont désoperculés (la couche de cire qui ferme les alvéoles est enlevée) puis le miel est enlevé au moyen d'une machine (extracteur); il est ensuite filtré et transféré dans une cuve (maturateur), où il achève de se purifier, avant la mise en pot. Une colonie d'abeilles, occupant une ruche, produit en moyenne une vingtaine de kilos de miel par année. Une exploitation agricole produisant du miel a besoin de locaux pour effectuer les opérations précitées et entreposer le matériel. Mais, comme cela vient d'être rappelé, il ne suffit pas que les locaux soient nécessaires (cf. art. 34 al. 4 let. a OAT) pour qu'ils puissent être autorisés. Quand un agriculteur acquiert des ruches, il faut examiner en premier lieu si l'activité de production du miel (extraction, etc.) peut être réalisée dans des locaux existants; si des nouveaux locaux doivent être créés, il faut tenir compte du principe du regroupement, ou de la concentration des bâtiments agricoles. En l'espèce, la décision négative du service cantonal est fondée sur ces règles, comme cela est résumé dans l'écriture de la DGTL du 28 janvier 2021: il serait possible d'exploiter les nouvelles ruches de manière rationnelle à partir des locaux déjà existants sur l'exploitation agricole; aucune nécessité d'exploitation n'impose une proximité immédiate avec les ruchers. c) Il ne s'agit pas, dans le cas particulier, de se prononcer sur la construction d'un nouveau bâtiment d'exploitation agricole. Si l'agriculteur concerné, qui dispose déjà de locaux pour son activité d'apiculteur à ***** et à *****, demandait l'autorisation de construire un nouveau bâtiment, à proximité de nouvelles ruches, il ne serait pas évident de démontrer le besoin. On relève que, d'après les explications de la recourante, il est possible de regrouper, dans un local à Plancudrey, toutes les opérations de production du miel provenant de deux sites sur les hauteurs de ***** et *****; il n'est donc pas prétendu que chaque groupe de ruches doit être doté d'un local d'exploitation à proximité. Le cas d'espèce est particulier parce que le local d'exploitation apicole est existant. Dans la décision attaquée, le cabanon a été qualifié de bâtiment " illicite en l'état " parce que cet ouvrage ne correspond pas à ce qu'il aurait dû être s'il avait été réalisé comme une reconstruction de la bergerie autorisée initialement en 1977, c'est-à-dire selon les plans du projet autorisé en 2004. La bergerie de 1977 avait été considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole (cf. lettre du SAT du 13 octobre 1997). La synthèse CAMAC du 13 octobre 2004 ne précise pas le fondement de l'autorisation spéciale (art. 16 et 22 LAT, ou art. 24 ss LAT) mais on en déduit que la reconstruction de la bergerie a été autorisée parce que le bâtiment, après travaux, restait conforme à l'affectation de la zone agricole. Les plans de cet ouvrage indiquent du reste, pour les locaux, des utilisations de type agricole (locaux pour des moutons, des poules et des lapins; grange, locaux pour une activité apicole). Les anciens propriétaires de la bergerie ne l'ont pas reconstruite selon les plans de leur architecte mais ils l'ont remplacée par l'actuel cabanon. On ignore si, à partir de 2004, ce cabanon a été

utilisé comme bergerie (ou poulailler, clapier, etc.), avant son acquisition par la commune. Il est possible que les précédents propriétaires en aient fait usage pour l'apiculture, étant donné qu'il se trouve quelques ruches à proximité. En l'état, il faut constater que ce cabanon, dont la surface au sol est quatre fois moins importante que celle de la bergerie, est implanté au même endroit. Il n'y a certes pas eu de reconstruction de la bergerie, laquelle a plutôt été remplacée par un bâtiment sensiblement moins important, en surface et en hauteur, lequel pouvait néanmoins avoir la même affectation que le bâtiment précédent – à savoir une affectation agricole, pour abriter les mêmes animaux ou le matériel d'apiculture. La DGTL est fondée à retenir que vu les différences de structure, de volume et d'aspect entre la bergerie autorisée en 2004 et le cabanon actuel, on ne saurait considérer que ce dernier bâtiment correspond à une reconstruction partielle, conforme à l'autorisation délivrée à cette époque. C'est en effet un ouvrage différent, qui aurait dû faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation de construire. Cela étant, dans la mesure où il s'agit en définitive d'un bâtiment de remplacement se prêtant au même usage agricole que la bergerie, il y a lieu de retenir qu'il a été réalisé, après la démolition du bâtiment de 1977, dans le but de mettre à la disposition des propriétaires (ou éventuellement d'un agriculteur locataire ou fermier) des locaux conformes à l'affectation de la zone agricole, sur une surface et dans un volume moindres que ce qui avait été autorisé en 2004. Si la bergerie reconstruite avait pu être autorisée dans le cadre des art. 16 et 22 LAT, a fortiori un bâtiment analogue plus petit, au même emplacement, aurait pu bénéficier de la même autorisation. d) Pendant le chantier de l'entreprise de correction fluviale, la commune a admis une utilisation non agricole du cabanon. A ce jour, ce bâtiment n'a plus d'utilisation déterminée. Sa situation doit être examinée au regard de la réglementation de l'art. 16b LAT, qui est applicable en zone agricole aux constructions dont la destination initialement conforme à l'affectation de la zone agricole n'est plus actuelle (cf. Ruch/Muggli, op. cit., N. 2 ad art. 16b LAT). Cette disposition a la teneur suivante: " Art. 16b Interdiction d'utilisation et démolition 1 Les constructions et les installations qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne peuvent pas être affectées à un autre usage en vertu des art. 24 à 24e doivent cesser d'être utilisées. Cette interdiction est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone. 2 Si l'autorisation est limitée dans le temps ou assortie d'une condition résolutoire, les constructions ou installations doivent être démolies et l'état antérieur rétabli dès que l'autorisation devient caduque. " En l'état actuel, la situation du cabanon correspond à celle de l'art. 16b al. 1, 1^{ère} phrase LAT: il n'est pas utilisé et il ne pourrait pas être utilisé pour un autre usage, non agricole. La commune ne conclut pas à l'octroi d'une nouvelle autorisation de construire (autorisation spéciale de la DGTL) qui remplacerait l'autorisation de 2004; elle demande de pouvoir utiliser le cabanon comme rucher, sa suppression n'étant donc plus imposée. On se trouve dans une situation où un bâtiment existant – certes pas autorisé en tant que tel, mais remplaçant un bâtiment agricole dont la reconstruction avait été admise – peut être réaffecté à un usage apicole, conforme à l'affectation de la zone, ce qui est propre à permettre la levée d'une interdiction d'utilisation (cf. art. 16b al. 1, 2^e phrase LAT). Le droit fédéral n'exige pas que, dans la zone agricole, les constructions et installations agricoles valablement autorisées mais ayant perdu leur utilité soient par principe démolies. La démolition ne peut être imposée que dans les cas mentionnés à l'art. 16b al. 2 LAT. Les constructions qui ont perdu leur vocation agricole doivent pouvoir être conservées en prévision des besoins susceptibles d'apparaître ultérieurement, afin d'éviter, dans la mesure où les circonstances le permettent, l'édification de nouvelles constructions. Comme les nouveaux besoins

requièrent cependant souvent d'autres structures, une réaffectation à un nouvel usage conforme à l'affectation de la zone implique souvent une démolition-reconstruction ou, à tout le moins, une transformation importante (cf. Ruch/Muggli, op. cit., N. 3 ad art. 16b LAT). En l'occurrence, l'autorisation spéciale délivrée en 2004 n'était pas limitée dans le temps et elle n'était pas assortie d'une condition résolutoire: un ordre de démolition fondé sur l'art. 16b al. 2 LAT n'entrerait pas en considération. Ce régime a été adopté par le législateur parce qu'il serait contraire au principe de la proportionnalité, lorsque l'autorisation n'est pas devenue caduque, d'ordonner la démolition d'une construction qui pourrait être réaffectée à un autre usage que celui initialement prévu, que ce soit en vertu d'une autorisation ordinaire ou d'une dérogation (cf. Ruch/Muggli, op. cit., N. 11 ad art. 16b LAT). Il faut cependant réserver le cas où des biens de police sont concrètement menacés, ou encore celui où le bâtiment en question, en ruine, n'est plus susceptible d'être utilisé (cf. Ruch/Muggli, op. cit., N. 13 ad art. 16b LAT). e) Ces considérations doivent être retenues, par analogie, dans la présente affaire. Quand bien même le cabanon litigieux n'est pas au bénéfice d'un permis de construire, il remplace un bâtiment agricole dont la reconstruction avait été valablement autorisée et il correspond de facto à une reconstruction partielle, sans changement d'affectation. Le cabanon est un ouvrage modeste, en bon état, dont la surface totale correspond à celle des locaux réservés à l'apiculture dans le projet autorisé en 2004 (environ 27 m²). Selon le projet actuel de la commune, il est précisément destiné à l'exercice d'une partie de l'activité apicole d'une exploitation agricole. Ce bâtiment a eu une utilisation non conforme à l'affectation de la zone agricole pendant la durée du chantier de l'entreprise de correction fluviale, mais cette utilisation a pris fin et il est prêt à être réaffecté à un usage agricole. Il serait contraire au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) d'en ordonner la démolition au motif que l'exploitant agricole concerné pourrait utiliser d'autres locaux pour ses activités apicoles, à ***** ou à ***** par exemple; de ce point de vue, il suffit en effet de considérer que la commune a démontré l'existence de raisons objectives ou pratiques, pour cet agriculteur, de développer ou de déplacer des installations de production de miel à cet endroit. Comme il ne s'agit pas de construire un nouveau bâtiment, le principe du regroupement des installations d'une exploitation agricole (cf. supra, consid. 3a) ne peut pas faire obstacle à cette nouvelle utilisation du cabanon. Il faut également relever que l'emplacement litigieux se prêterait mal à la mise en culture du sol, à cause des caractéristiques de la parcelle (place recouverte de tout-venant dans un secteur en assez forte pente), et que le cabanon, proche au demeurant d'autres constructions, est peu visible depuis la route ou les terrains environnants. Dans ces conditions, l'ordre de suppression du cabanon (ch. 1 du dispositif de la décision attaquée) viole le droit fédéral parce qu'il ne tient pas suffisamment compte des intérêts de la commune propriétaire alors qu'aucun intérêt public prépondérant ne peut être opposé au maintien de cette construction à vocation agricole. L'utilisation de ce cabanon pour l'apiculture, dans le cadre de l'exploitation du domaine de l'agriculteur A._____, doit être admise; cela peut être réalisé sans nouvelle autorisation cantonale formelle, vu la conformité de cette activité à l'affectation de la zone agricole. La situation pourra faire l'objet d'un réexamen d'office par la DGTL au cas où le cabanon ne serait pas durablement utilisé à des fins agricoles, conformément au projet mis en œuvre par la commune.

E. 4

Il résulte des considérants ci-dessus que le recours doit être admis et que l'ordre de suppression du cabanon, au ch. 1 du dispositif de la décision attaquée, doit être annulé. Il en va de même du ch. 2 du dispositif, qui concerne désormais – après que la DGTL a modifié

sa décision initiale (cf. supra, let. I) – exclusivement la surface correspondant à l'emprise du cabanon. L'annulation de la décision attaquée doit également porter sur les ch. 3, 4 et 5 du dispositif, relatifs aux modalités d'exécution de la remise en état. Il y a lieu de statuer sans frais (art. 49 et 52 al. 1 LPA-VD). La commune obtient gain de cause en fonction d'un projet d'utilisation du cabanon élaboré ou communiqué aux autorités après la décision attaquée; dans ces conditions, il se justifie de ne pas lui allouer des dépens (cf. art. 55 LPA-VD).

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