

Tribunal fédéral 1C_76/2019 du 28.02.2020

Détention de chevaux / Zone agricole / Détention à des fins d'élevage / Art. 24e LAT

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)

Le Tribunal fédéral admet partiellement de recours de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) à l'encontre du jugement de la CDAP du canton de Vaud s'agissant de la régularisation de diverses constructions et installations situées en zone agricole.

La Cour fédérale examine dans quelle mesure des aménagements situés aux abords d'un étang peuvent être autorisés par le biais d'une dérogation au sens de l'article 24c LAT. Elle se prononce également sur l'admissibilité en zone agricole d'installations destinées à la détention de chevaux à des fins d'élevage.

Faits

Dans une affaire vaudoise, dans la commune de Savigny, le service cantonal du développement territorial (SDT) a régularisé l'aménagement d'un rural, d'une plateforme et d'un barbecue situés au bord d'un étang, ainsi que les travaux d'assainissement de l'aire de sortie toutes saisons pour des chevaux.

En revanche, le SDT a refusé l'autorisation afin de régulariser l'agrandissement de 66 m² de l'aire de sortie toutes saisons en question ainsi que deux candélabres destinés à l'éclairage de l'aire en question ; il ordonne en sus la remise en état des lieux. Suite au recours des propriétaires, la CDAP a réformé la décision du SDT et admis la régularisation de l'agrandissement de l'aire de sortie ainsi que des candélabres (avec un régime restreint de l'éclairage toutefois). L'ensemble des constructions en cause sont colloquées en zone agricole.

L'office fédéral du développement territorial a recouru à l'encontre du jugement de la CDAP sur la base des art. 89 al. 2 LTF et 48 al. 4 OAT. Le recours est admis partiellement par le Tribunal fédéral.

Motifs

(c. 5) Dans un premier grief, le Tribunal fédéral examine, à l'aune de l'art. 24c LAT, la question de la régularisation de la plateforme construite sur l'étang et du barbecue fixe. La Cour fédérale constate que les possibilités de transformation au sens de l'art. 24c LAT ont été déjà largement épuisées. Au demeurant, les aménagements litigieux ne remplissent pas les exigences de l'art. 24c al. 4 LAT en matière de modifications extérieures. Par conséquent, l'autorisation de construire *a posteriori* doit être refusée.

(c. 6) L'arrêt du Tribunal fédéral porte principalement sur le régime applicable, en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, à la détention de chevaux. En substance, il établit les circonstances dans lesquelles des constructions liées à une telle détention sont possibles dans la zone agricole. Plusieurs hypothèses peuvent être à ce titre envisagées :

- **Détention à des fins agricoles.** Conformément à l'art. 16a^{bis} LAT, les « constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux

sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole ». Dit autrement, la détention de chevaux est admise en zone agricole lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'activités agricoles au sein d'une entreprise agricole – au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11).

- **Détention à des fins commerciales.** Selon le législateur, la détention de chevaux à des fins commerciales n'a en revanche sa place qu'en zone à bâtir ou dans une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT.

En conséquence, l'emplacement en zone agricole d'installations destinées à la détention de chevaux à des fins commerciales n'est pas imposé par leur destination au sens de l'art. 24 let. a LAT ; une dérogation au sens de cette disposition ne saurait être délivrée dans ces situations.

- **Détention à des fins de loisir.** L'art. 24e LAT prévoit l'octroi d'autorisations de construire exceptionnelles dans la zone agricole à des fins de « Détention d'animaux à titre de loisir », par des non-agriculteurs. Une telle dérogation constitue une décision à effet durable qui devient caduque dès lors que les buts de la détention se modifie - plus précisément lorsque les conditions fixées à l'art. 24e LAT ne sont plus remplies (art. 42b al. 7 OAT).

Dans le cas d'espèce, la détention de chevaux se fait à des fins d'élevage. Il convient alors de qualifier cette activité spécifique au regard des situations visées par la loi et décrites précédemment. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une activité dans une entreprise agricole – les propriétaires ne sont pas agriculteurs ; l'art. 16a^{bis} LAT ne trouve alors pas application. L'élevage de chevaux ne peut être au demeurant considéré comme une activité de loisir ; il s'agit d'un autre motif de détention qui

conduit à écarter le régime dérogatoire de l'art. 24e LAT.

Cela étant, il apparaît que l'élevage de chevaux ne peut être entrepris en zone agricole s'il n'est pas intégré à une entreprise agricole, à défaut de base légale le permettant. Il ne peut prendre place qu'en zone à bâtir ou dans une autre zone au sens de l'art. 18 LAT. De manière pertinente, le Tribunal fédéral relève que la détention de loisir en zone agricole qui se muerait en élevage de chevaux conduit à la caducité des autorisations délivrées en zone agricole, en vertu de l'art. 42b al. 7 OAT.

Le raisonnement du Tribunal fédéral à propos de la détention à des fins d'élevage ne paraît pas critiquable. La CDAP considèrerait que si la détention de chevaux ne se faisait pas dans le cadre d'une entreprise agricole, il s'agirait *a contrario* d'une détention à titre de loisir. C'est oublier que les motifs de détention d'animaux peuvent viser d'autres fins, en particulier des fins commerciales – ou pour le moins des fins qui ne sont ni agricole ni de loisir. Bien chaque cas doit être examiné à la lueur des circonstances d'espèce, l'élevage de chevaux par des non-agriculteurs ne saurait en principe s'apparenter à un « loisir ». Même s'il est exercé à titre accessoire ; il revêt des aspects commerciaux évidents et prépondérants.

(c. 7) Dans un ultime considérant, le Tribunal fédéral examine la question du rétablissement de la situation conforme au droit dès lors que les constructions litigieuses en zone agricole ne peuvent être régularisées.

Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti est de rang constitutionnel. Il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. ; il participe également au respect du principe de l'égalité devant la loi. Cela étant, la séparation entre le bâti et le non bâti doit être ainsi d'application stricte.

En général, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées, à moins que la remise en état des lieux puisse être renoncé, à titre

exceptionnel, en vertu des principes généraux du droit public. Le Tribunal fédéral mentionne les cas où l'écart aux exigences légales se révèle mineur, où la remise en état serait disproportionnée ou ne poursuivrait pas de véritable intérêt public.

Le Tribunal fédéral ne pouvant en premier se prononcer sur le rétablissement de la situation conforme au droit, la cause est renvoyée à la CDAP afin qu'elle examine cette question.