Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.256/2005 /col

Arrêt du 10 mars 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
Office fédéral du développement territorial,
3003 Berne,
recourant,

contre

A._____,
intimé,
Municipalité de Brenles, 1683 Brenles,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, 1014 Lausanne, représenté par Me Edmond C.M. de Braun, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
qualification d'un élevage de chevaux en tant qu'exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 19 août 2005.

Faits:
A.
A._____ est propriétaire de la parcelle n°68 du registre foncier de Brenles (VD), sise en zone village et en zone agricole. Sur ce bien-fonds - d'une surface de 73'182 m2 et constitué de prairies naturelles - sont édifiées une habitation et une dépendance. En 1996, l'ancien propriétaire de ce domaine a aménagé une place de sable pour chevaux, sur la partie de la parcelle sise en zone agricole. Il s'agit d'un espace recouvert de sable lavé et d'herbe, destiné à sortir les chevaux par tous les temps, mesurant environ 30 m sur 20 m selon une estimation de la Municipalité de Brenles (ci-après: la municipalité). A._____ a acheté le domaine en l'état en 2000, alors qu'il exerçait la profession de conseiller d'entreprise et qu'il s'occupait accessoirement d'un élevage de chevaux arabes. Depuis le 1er juillet 2004, il se consacrerait entièrement à l'élevage de chevaux.
B.
Le 11 novembre 2003, A._____ a présenté une demande de permis de construire une fumière pour chevaux avec fosse à purin de 50 m3 sur la parcelle n°68. Au cours de la mise à l'enquête de ce projet, le Service cantonal de l'aménagement du territoire a découvert l'existence de la place de sable aménagée en 1996. Il a alors suspendu la procédure d'examen du projet soumis à l'enquête publique et a demandé des explications à la municipalité, qui a répondu que la place de sable n'avait pas été autorisée. Le 24 août 2004, la Centrale des autorisations du Département cantonal des infrastructures a communiqué à la municipalité les autorisations spéciales et les préavis requis et lui a indiqué la suite à donner à la demande de permis. Suivant ces instructions, la municipalité a délivré le permis de construire sollicité et a refusé la validation de la place de sable, par

décision du 1er septembre 2004.
C.
Le 17 septembre 2004, A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, qui a admis le recours par arrêt du 19 août 2005. En substance, le Tribunal administratif a considéré que l'élevage de chevaux de A._____ pouvait être qualifié d'exploitation agricole et que la place de sable litigieuse était nécessaire à cette activité; l'installation en question était donc conforme à l'affectation de la zone agricole au sens de l'art. 16a de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700).
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Office fédéral du développement territorial demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer le dossier aux instances inférieures pour nouvelle décision. Il reproche en substance au Tribunal administratif de n'avoir pas établi les faits pertinents pour examiner la rentabilité de l'élevage de chevaux, ce qui était pourtant déterminant pour distinguer une activité exercée à titre de hobby d'une activité agricole au sens de l'art. 16a LAT. Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours; la Municipalité de Brenles et le Service cantonal de l'aménagement du territoire concluent à son admission. En guise de réponse, A._____ a déposé une pièce nouvelle, à savoir la décision du Service cantonal de l'agriculture du 11 avril 2005 reconnaissant son élevage comme une exploitation au sens de l'art. 6 de l'ordonnance fédérale sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm; RS 910.91).

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).
1.1 Aux termes de l'art. 34 al. 1 LAT, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions prises, comme en l'espèce, par l'autorité cantonale de dernière instance à propos de la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir.
1.2 L'Office fédéral du développement territorial a qualité pour agir (art. 34 al. 1 LAT mis en relation avec les art. 48 al. 4 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1]et 103 let. b OJ).
1.3 Selon l'art. 106 al. 1 OJ, le recours doit être déposé dans les trente jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente, dans les dix jours dès la notification de la décision. Le Tribunal administratif a admis le recours de l'intimé et renvoyé la cause au Service de l'aménagement du territoire pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Une telle décision de renvoi, contenant des instructions impératives à l'autorité inférieure et mettant fin à la procédure sur les points tranchés dans les considérants, doit être considérée comme une décision finale, car elle présente les traits d'une décision partielle sur le fond (ATF 132 II 10 consid. 1 p. 13; 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 s. et les références). Déposé dans le délai de 30 jours dès la réception de la décision, le recours est ainsi recevable au regard des art. 101 let. a et 106 al. 1 OJ. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.
1.4 La décision du Service cantonal de l'agriculture du 11 avril 2005 produite par l'intimé dans le délai de réponse aurait pu l'être déjà auprès du Tribunal administratif; sa recevabilité est dès lors douteuse. Ce point n'a cependant pas à être tranché, dans la mesure où la pièce en question n'est pas pertinente (cf. consid. 2.2).
1.5 L'envoi postal contenant la réponse du Service cantonal de l'aménagement du territoire porte le timbre du 1er novembre 2005, soit le lendemain du délai imparti par le Président de la Ire Cour de droit public. Invité à s'expliquer à ce sujet, l'avocat mandaté par le service a expliqué avoir rédigé l'écriture en question le dernier jour du délai et l'avoir déposée dans une boîte aux lettres avant l'heure de levée du courrier indiquée sur celle-ci, à savoir 18h15, tout en admettant l'éventualité qu'il l'ait déposée par mégarde après 18h15. Vu l'issue du recours, la question du respect du délai de réponse peut toutefois rester indécise.
2.
Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir qualifié à tort l'élevage de chevaux de l'intimé d'exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT. L'autorité attaquée n'aurait pas établi les faits pertinents pour examiner la viabilité de l'élevage en question, qui relèverait plus du hobby que d'une activité agricole au sens de la LAT. Par conséquent, la place de sable litigieuse serait contraire à l'affectation de la zone agricole.
2.1 Selon l'art. 16a al. 1, 1ère phrase LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions

ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités). Ainsi, les constructions et installations pour l'élevage d'animaux de rente ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si une part prépondérante des fourrages provient de la production propre à l'exploitation (ATF 117 Ib 270 consid. 3a p. 279, 502 consid. 4a p. 504). La conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend ainsi d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 504).
Aux termes de l'art. 34 al. 4 OAT, une autorisation ne peut être délivrée sur la base de l'art. 16a LAT que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). Cette dernière condition a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément - dans une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction - pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole (cf. arrêt 1A.86/2001 du 21 mai 2002, publié in SJ 2002 I p. 541, consid. 3.4; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2000, chapitre I, ch. 2.3.1, p. 31). Enfin, l'art. 34 al. 5 OAT précise que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole.
Une exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT se distingue de l'agriculture exercée à titre de loisir notamment par le fait qu'elle exige l'engagement durable, structuré et rentable de capitaux et de forces de travail, dans une mesure économiquement significative (ATF 112 Ib 404 consid. 3 p. 405 s.; Arrêts 1A.134/2002 du 17 juillet 2003 consid. 3.3; 1A.104/2002 du 20 septembre 2002 consid. 2.2; 1A.296/1997 du 20 mai 1998 consid. 3 et les références citées; Lexique des constructions hors de la zone à bâtir, Edition juillet 2003, in: VLP-ASPAN, Territoire & Environnement 2003, p. 20). Ainsi, en résumé, pour qu'une activité d'élevage soit conforme à la zone agricole, il faut non seulement qu'une part prépondérante des fourrages provienne de la production propre à l'exploitation (dépendance du sol), mais encore que celle-ci satisfasse aux exigences d'organisation et de rentabilité précitées.
Enfin, le Tribunal fédéral ne saurait prendre en considération dans le présent arrêt la révision partielle de la LAT actuellement en cours, même si le projet soumis au Parlement prévoit que les installations extérieures servant à la garde d'animaux à titre de loisir seront exceptionnellement autorisées, pour autant qu'elles soient indispensables à une détention conforme aux besoins des animaux, au sens de la législation sur la protection des animaux (cf. Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la LAT, in FF 2005 p. 6634 et 6645; art. 24d al. 1bis du projet).
2.2 En l'occurrence, le Tribunal administratif a considéré que l'activité de l'intimé n'était pas un hobby, dans la mesure où celui-ci avait abandonné sa profession de consultant pour se consacrer entièrement à l'élevage de chevaux. De plus, une part prépondérante des fourrages proviendrait de la production propre à l'exploitation. Enfin, le tribunal a retenu que la viabilité de l'exploitation paraissait assurée, "étant donné sa réputation, ses antécédents, l'expérience de [l'intimé]et de son épouse et le fait qu'ils se consacrent maintenant entièrement à leur tâche d'éleveurs".
Ces éléments ne sont pas suffisants pour pouvoir qualifier l'activité de l'intimé d'exploitation agricole au sens de la LAT. En effet, ils ne permettent pas de déterminer si cette activité pourra subsister à long terme, ni si des capitaux et des forces de travail ont été engagés dans ce projet de manière durable, structurée et dans une mesure économiquement significative. Les quelques éléments recueillis par les autorités cantonales ne permettent pas non plus de se prononcer sur la rentabilité de cet élevage de chevaux. A cet égard, le seul fait que le recourant se consacre pleinement à cette activité n'est pas déterminant, dans la mesure où il n'est pas impossible que celui-ci engage sa fortune dans une occupation dont les revenus ne couvriraient pas ses frais et qu'il exercerait ainsi à titre de loisir. La décision du Service cantonal de l'agriculture du 11 avril 2005 reconnaissant son élevage comme une exploitation au sens de l'art. 6 l'art. 6 OTerm n'y change rien, dès lors que la portée de cette reconnaissance se limite au champ d'application de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1)

et des ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1er OTerm), la notion d'exploitation agricole au sens de la LAT répondant à des
critères différents. Dans ces circonstances, faute d'éléments de fait suffisants, l'autorité attaquée ne pouvait qualifier l'élevage de l'intimé d'exploitation agricole - et considérer que l'installation litigieuse était conforme à la zone - sans violer l'art. 16a LAT.
3.
Si, au terme de l'examen qu'il effectuera conformément au considérant précédent, le Tribunal administratif arrive à la conclusion que l'élevage de l'intimé est bien une exploitation agricole au sens de l'art. 16a LAT, il devra encore examiner la question de l'utilisation de la place de sable, en prenant en considération ses dimensions. C'est en effet à juste titre que l'autorité attaquée a pris en compte les recommandations de l'Office fédéral du développement territorial (Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, Berne 2003, n. 2.5 p.11), selon lesquelles il y lieu de s'assurer que la surface au sol d'une telle aire soit inférieure à la surface minimale d'une place utilisée pour les concours hippiques (20 m sur 40 m); une place de débourrage de 800 m2 peut exceptionnellement être admise pour autant que sa forme diffère nettement des places utilisées pour les concours. Or, les dimensions de la place de sable retenues par le Tribunal administratif - soit 20 m sur 30 m - sont fortement douteuses sur le vu de la photographie aérienne figurant au dossier. Il ressort en effet de ce document que la longueur de la place correspond presque au double de sa largeur. Elle se rapproche donc de la surface et
de la forme des places utilisées pour les concours hippiques (20 m sur 40 m), lesquelles ne sont pas admissibles en zone agricole. Dès lors, il appartiendra à l'autorité attaquée d'examiner aussi ce point et d'établir plus précisément les dimensions de l'installation litigieuse. La révision partielle de LAT actuellement en cours ne changera vraisemblablement rien à cet égard, dans la mesure où la possibilité d'autoriser des installations de type paddocks en zone agricole a été expressément écartée au terme de la consultation (cf. FF 2005 p. 6646).
4.
Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être admis et que le dossier doit être renvoyé au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants. L'intimé, qui succombe, doit supporter les frais de la présente procédure (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'octroyer des dépens à la Municipalité de Brenles qui n'est pas assistée d'un avocat, ni au Service cantonal de l'aménagement du territoire (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis et l'arrêt attaqué est annulé.
2.
Un émolument judiciaire de 2000 fr. est mis à la charge de l'intimé.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Municipalité de Brenles, au mandataire du Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 10 mars 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: