

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.276/2006 /col

Arrêt du 25 avril 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A. _____,
recourant, représenté par Me Anne Sonnex Kyd, avocate,

contre

B. _____ et C. _____,
intimés, représentés par Me Albert J. Graf, avocat,
Municipalité de Genolier, 1272 Genolier, représentée par Me Olivier Freymond, avocat,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de
l'aménagement du territoire, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
plantation d'arbres fruitiers, jardin potager en zone agricole; autorisation de construire,
recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 10
novembre 2006.

Faits:

A.
B. _____ et C. _____ sont copropriétaires de la parcelle n° 734 du cadastre de la commune de
Genolier, qui supporte une villa. Dans son prolongement, se trouvent les parcelles nos 216 et 687,
appartenant à A. _____, qui sont bâties chacune d'une maison d'habitation. Ces parcelles sont
classées en zone villas. A. _____ a acquis en juillet 2006 la parcelle n° 332, sise en zone
agricole, qu'il louait précédemment à D. _____. Cette parcelle, formée à l'origine des parcelles nos
331, 332 et 333, s'étend sur une surface de 8'672 mètres carrés au sud des parcelles nos 216 et 734
et à l'ouest de la parcelle no 687.

Lors d'une inspection locale tenue le 5 novembre 2004, le Service cantonal de l'aménagement du
territoire a notamment constaté que diverses plantations avaient été effectuées sur la parcelle no
332, dont en particulier une plantation d'arbres fruitiers en espalier, sur une rangée unique, qui avait
pour effet de clôturer une portion de la zone agricole, en violation des art. 16 et 16a de la loi fédérale
sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). En conséquence, il a requis du propriétaire des lieux
la production d'un plan des plantations et des aménagements actuels et futurs, avec la mention des
essences utilisées et leur hauteur, ainsi que l'usage prévu du terrain.

A. _____ a donné suite à cette injonction le 30 mai 2005. Selon le descriptif remis, les
aménagements entrepris sur la parcelle n° 332 consistent en la plantation de 37 arbres fruitiers en
espalier le long des limites sud et ouest, qui prennent appui sur une clôture en fils de fer, et de deux
vergers de 5 arbres, respectivement de 15 arbres, sis à l'angle sud-est et à l'ouest du bien-fonds,
ainsi qu'en un jardin potager de 750 mètres carrés au droit de la parcelle n° 734. En relation avec ce
jardin, A. _____ a également aménagé un compost et une installation d'arrosage permanente, qui
comprend une petite chambre enterrée où sont branchés plusieurs tuyaux de petit diamètre. Enfin, il
a installé une clôture électrique en limite de propriété.

Le 12 août 2005, les époux B. _____ et C. _____ ont déposé un recours pour déni de justice
formel auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la
cour cantonale). Ils se plaignaient en substance du refus, respectivement du retard à statuer de la
Commune de Genolier en relation avec les travaux exécutés sans droit par leur voisin sur la parcelle
n° 332.

Considérant que les aménagements réalisés sur cette parcelle n'étaient pas conformes à l'affectation agricole de la zone, le Service cantonal de l'aménagement du territoire a, en date du 8 septembre 2005, invité la commune à notifier à l'intéressé la remise en état des lieux.

La Municipalité de Genolier a imparti à A. _____ un délai au 30 janvier 2006 pour procéder à la remise en état initial de la parcelle n° 332 au terme d'une décision prise le 11 octobre 2005. Contre ce prononcé, A. _____ a formé un recours auprès du Tribunal administratif, qui l'a joint à celui déposé par les époux B. _____ et C. _____.

Par arrêt du 10 novembre 2006, le Tribunal administratif a rejeté le recours interjeté par A. _____ et admis celui des époux B. _____ et C. _____. Il a considéré que les aménagements réalisés par A. _____ sur la parcelle n° 332 étaient soumis à autorisation en raison de leur impact non négligeable sur l'affectation du sol et le paysage, qu'ils n'étaient pas conformes à la zone agricole au sens de l'art. 16a LAT et qu'ils ne pouvaient être autorisés à titre dérogatoire en vertu de l'art. 24 LAT. En conséquence, il lui a donné l'ordre de supprimer, d'ici le 31 décembre 2006, les 37 arbres fruitiers évoqués dans la décision municipale du 11 octobre 2005, le jardin potager, la place aménagée pour le dépôt des déchets, l'installation d'arrosage et la clôture.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de constater que les aménagements réalisés sur la parcelle n° 332 de la Commune de Genolier ne sont pas sujets à autorisation; subsidiairement, il conclut au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal administratif et la Municipalité de Genolier ont renoncé à déposer des observations. Le Service cantonal de l'aménagement du territoire et les intimés concluent au rejet du recours. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial en a fait de même.

C.

Par ordonnance présidentielle du 22 janvier 2007, la demande d'effet suspensif présentée par le recourant a été admise.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

L'arrêt attaqué ayant été rendu avant le 1er janvier 2007, la présente procédure est régie par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 26 décembre 1943 (OJ) conformément à l'art. 132 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005. L'ancien art. 34 LAT, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, relatif aux voies de recours au Tribunal fédéral contre les décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire, reste également applicable dans la présente procédure (cf. art. 53 al. 1 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32], en relation avec le ch. 64 de l'annexe de cette loi).

2.

La voie du recours de droit administratif est ouverte contre une décision qui ordonne, comme en l'espèce, la démolition d'installations réalisées sans autorisation dans la zone agricole (art. 34 al. 1 LAT en relation avec les art. 97 ss OJ; ATF 129 II 321 consid. 1.1 p. 324). Le propriétaire du terrain concerné, destinataire de l'ordre de remise en état, a qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont au surplus réalisées, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

3.

A. _____ a produit en annexe à son recours une expertise privée sur la nature des aménagements réalisés sur sa parcelle, établie en septembre 2006 par Alain Bidaux, ingénieur agronome au sein de l'Association de Consultants en Agriculture, Développement et Environnement, à Bussigny. Cette pièce est recevable étant donné qu'elle a été déposée dans le délai de recours et qu'elle vient appuyer l'argumentation du recours (cf. arrêt 1A.225/2006 du 17 octobre 2006 consid. 2 et les arrêts cités).

4.

Le recourant se plaint sur plusieurs points d'une constatation inexacte ou incomplète des faits. Ce grief est en principe recevable (art. 104 let. b OJ), dans les limites de l'art. 105 al. 2 OJ.

Le Tribunal administratif aurait tenu à tort pour établie l'utilisation de matériel relativement bruyant dans l'entretien du jardin potager, pour en tirer la conséquence que l'exploitation de celui-ci provoquerait des nuisances sonores et qu'elle aurait un impact non négligeable sur l'environnement. Il n'y a pas lieu d'examiner si l'arrêt attaqué, qui se fonde à cet égard sur les doléances des intimés, est ou non erroné. La question des nuisances imputables à l'exploitation du jardin potager et de leurs effets sur l'environnement constitue un élément parmi d'autres (impact sur l'aménagement du territoire et sur l'utilisation agricole du bien-fonds, emplacement direct dans le prolongement de la propriété des intimés) et non décisif en soi, que la cour cantonale a retenu pour conclure à l'assujettissement à une autorisation de construire des aménagements réalisés sur la parcelle n° 332. Dans la mesure où

ces autres éléments sont, comme on le verra plus loin, pertinents, une éventuelle constatation inexacte des faits sur ce point serait sans conséquence.

Le Tribunal administratif aurait également omis de constater que le lieu d'implantation du jardin potager a été choisi non pas en fonction d'une volonté de nuire aux intimés ou d'assurer un dégagement aux maisons d'habitation érigées sur les parcelles nos 216 et 687, mais en raison d'une servitude de passage qui empêchait une plus grande proximité avec celles-ci. Les raisons ayant présidé au choix de l'emplacement du jardin potager importent peu pour juger de son assujettissement à la procédure d'autorisation de construire, seul l'impact concret sur l'aménagement du territoire, le paysage et l'affectation du sol étant décisif; tout au plus, elles sont susceptibles de jouer un rôle dans la pesée des intérêts en présence, s'agissant de savoir si une autorisation ordinaire ou dérogatoire peut ou non être délivrée.

L'arrêt attaqué ne donnerait en outre aucune indication sur la nature des aménagements litigieux qui sont tous agricoles et vont dans le sens des principes d'un développement durable. Il ne s'agit-là encore pas d'éléments pertinents pour juger si une procédure d'autorisation de construire est nécessaire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Il en va de même du fait que les aménagements réalisés seraient aisément démontables sans préjudice pour l'environnement (arrêt 1A.405/1996 du 9 septembre 1997 consid. 3c résumé in RDAF 1998 I p. 613; arrêt 1A.196/2003 du 10 février 2004 consid. 3.1 paru à la RtiD 2004 II n° 18 p. 70, s'agissant d'un container en bois installé du printemps à l'automne). Le Tribunal administratif n'a donc pas statué sur la base d'un état de fait incomplet ou inexact propre à entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué.

5.

Le recourant prétend que les aménagements réalisés sur la parcelle n° 332 ne répondent pas à la notion de construction ou d'installation définie à l'art. 22 al. 1 LAT et qu'ils ne seraient dès lors pas assujettis à une autorisation de construire.

5.1 La loi fédérale n'énonce pas de critères détaillés pour distinguer les constructions et installations soumises à une autorisation ordinaire fondée sur l'art. 22 LAT ou à une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT des aménagements qui en sont dispensés. La notion de constructions ou d'installations a fait l'objet de nombreuses précisions jurisprudentielles. Sont ainsi considérés comme telles, tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est d'ailleurs pas seule déterminante pour l'assujettissement de travaux à la procédure d'autorisation; celui-ci dépend avant tout de leur importance globale du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet,

sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259; 120 Ib 379 consid. 3c p. 383/384). L'art. 103 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions va dans le même sens en soumettant à une autorisation de construire tout travail de nature à modifier de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation du sol (cf. Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2e éd., Lausanne 1988, p. 35).

5.2 Le jardin potager et les plantations réalisées par le recourant sur la parcelle n° 332 ne sont pas des constructions, au sens ordinaire de bâtiments; il n'est toutefois pas exclu de les assimiler à des installations, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, mares, étangs, etc.). Contrairement au cas du terrain laissé à l'abandon, où la végétation s'installe peu à peu, la plantation d'arbres pourrait, selon les cas, impliquer une modification sensible du paysage, par la main de l'homme, par nature durable et rattachée au sol. Cette question doit être résolue non pas de manière théorique, mais en fonction de l'impact concret que peut avoir ce genre de plantations sur l'affectation du sol, et, en particulier, sur l'esthétique du paysage. Entrent notamment en considération l'importance et le type de plantations, leur surface, leur densité et leur agencement, de même que leur situation dans l'environnement existant. Ainsi, un agrandissement modeste d'un jardin privatif, par la plantation de quelques arbres dans l'environnement proche de la maison d'habitation, pourrait échapper à l'assujettissement. En revanche, la création d'un véritable parc paysager d'une certaine étendue, sur

une surface auparavant libre de toute plantation, comporte un impact important sur le paysage, ainsi qu'un changement d'affectation: le caractère d'agrément deviendrait alors prépondérant et exclurait durablement toute exploitation agricole (arrêt 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3; voir aussi

arrêt 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2, s'agissant d'un terrain planté en vigne aménagé en jardin d'agrément).

5.3 En l'espèce, le jardin potager n'est pas situé dans le prolongement direct et naturel des espaces de dégagement des maisons d'habitation érigées sur les parcelles nos 216 et 687, mais au droit de la parcelle des intimés. Il s'étend par ailleurs sur quelque 750 mètres carrés, soit sur une surface relativement importante, soustraite durablement à une utilisation agricole, dans la mesure où il s'agit d'un jardin d'agrément. Il importe peu qu'elle puisse être aisément rétablie à un usage agricole conforme à la zone. Un tel critère n'entre pas en considération pour décider de la soumission d'un tel aménagement à une autorisation de construire. De même, il est sans pertinence que le jardin potager ne représente qu'une infime partie de la surface totale de la parcelle. L'utilisation faite d'un terrain voué en principe à l'agriculture doit être examinée avant tout selon des critères qualitatifs et non quantitatifs (arrêt 1A.202/2003 du 17 février 2004 consid. 3.3 publié in ZBI 107/2006 p. 326). L'impact d'un jardin potager d'une telle ampleur sur le paysage et sur l'utilisation agricole du fonds n'est pas négligeable. Pour cette raison déjà, cet aménagement devait être soumis à une autorisation de construire. Enfin, en raison de sa

localisation, il est de nature à causer des désagréments aux voisins, notamment lors des travaux d'entretien effectués par les jardiniers auxquels le recourant fait appel pour s'en occuper et de l'installation de compostage des déchets qui lui est liée. Sous cet angle également, la cour cantonale pouvait admettre qu'une mise à l'enquête s'imposait. Le jardin potager étant soumis à autorisation, il en va de même des équipements qui lui sont liés, dont en particulier l'installation d'arrosage et la place de dépôt des déchets.

La plantation de 37 arbres fruitiers en ligne le long des limites sud et ouest de la parcelle n° 332 ne présente aucun aspect naturel et a un impact manifeste sur le paysage. Elle aurait pour effet de clôturer la parcelle, rendant l'exploitation agricole de celle-ci plus difficile, de sorte qu'elle doit également être assujettie à une autorisation de construire. Il en va de même et pour les mêmes raisons de la clôture électrique destinée à tenir éloignés les chevreuils et autres sangliers (cf. ATF 118 I 49 consid. 2b p. 52; arrêt 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.1).

La question est plus délicate s'agissant des vergers d'arbres fruitiers à hautes tiges plantés dans l'angle sud-est et à l'ouest de la parcelle n° 232. Dans l'arrêt précité 1A.77/2003, le Tribunal fédéral avait admis qu'un agrandissement modeste du jardin privatif, par la plantation de quelques arbres dans l'environnement proche de la maison d'habitation pourrait échapper à l'assujettissement à une autorisation de construire. Cette hypothèse n'est pas réalisée en l'occurrence. Il importe peu que l'emplacement des vergers ait été dicté par la volonté de ne pas gêner le voisinage. L'impact d'un projet sur le territoire doit être examiné dans une perspective d'ensemble et non pour chaque objet pris isolément (arrêt 1A.257/2000 du 2 mai 2001 consid. 2a publié in Pra 2001 n° 126 p. 755). Aussi, dans la mesure où la procédure d'autorisation de construire s'imposait pour le jardin potager et le verger en espalier, l'autorité cantonale pouvait exiger que cette procédure s'étende également aux arbres fruitiers à hautes tiges plantés sur la parcelle n° 332.

5.4 Cela étant, le recours doit être rejeté en tant qu'il porte sur l'assujettissement des aménagements réalisés sur la parcelle n° 332 à une procédure d'autorisation de construire. Le recourant n'émet au surplus aucune critique en rapport avec le refus de lui délivrer l'autorisation de construire, d'une part, et avec l'ordre de remise en état des lieux, d'autre part. S'il n'est pas lié par les motifs invoqués, le Tribunal fédéral ne saurait en revanche aller au-delà des conclusions du recourant (art. 114 al. 1 OJ), limitées en l'occurrence à la nécessité d'une autorisation de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, et n'a pas à statuer d'office sur ces points.

6.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Le délai au 31 décembre 2006 imparti au recourant pour procéder à la suppression des aménagements réalisés sans droit sur la parcelle n° 332 étant échu, il convient de le reporter au 30 août 2007. Vu l'issue du recours, le recourant qui succombe prendra en charge les frais judiciaires (art. 156 al. 1 OJ). Il versera en outre une indemnité de dépens aux intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Le délai d'exécution au 31 décembre 2006 imparti au recourant selon le chiffre III du dispositif de l'arrêt attaqué est reporté au 30 août 2007.

3.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge du recourant.

4.

Une indemnité de 1'000 fr. est allouée à titre de dépens aux intimés, créanciers solidaires, à la charge

du recourant.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Municipalité de Genolier, au Département des institutions et des relations extérieures et au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 25 avril 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: