

Statut de l'apiculteur.trice et régime de construction relatif aux ruches

Avis de droit adressé à Fédération
d'Apiculture du Valais Romand
(FAVR)

Thierry LARGEY

Professeur à l'Université de Lausanne, Dr. en droit, Licencié en biologie

– 5 décembre 2023 –

Table des matières

I. Objet du mandat.....	4
A. Contexte du mandat	4
B. Questions	4
C. Méthode et plan de l'analyse	4
II. L'apiculture et l'apiculteur.trice saisis par le droit.....	5
A. L'apiculture	5
1. La notion au sein de l'ordre juridique.....	5
2. L'activité apicole, objet limité du droit public.....	5
B. L'apiculteur	7
1. L'apiculteur au sein de l'ordre juridique	7
a) La notion	7
b) Le régime légal applicable à l'apiculteur.....	8
(i) Les obligations découlant de la législation sur les épizooties ...	8
(ii) Les obligations relatives à la production et la	
commercialisation de denrées alimentaires.....	9
(iii) L'application limitée de la législation agricole.....	11
2. Le statut de l'apiculteur en droit.....	12
a) Une portée modeste	12
b) L'apiculteur en tant qu'exploitant agricole.....	12
(i) Une personne physique ou morale.....	13
(ii) La gestion d'une « exploitation ».....	13
(iii) La finalité économique de l'exploitation	15
3. L'exploitant dans les lois spéciales.....	15
a) Les exploitants ayant droit aux paiements directs.....	16
b) L'exploitant à titre personnel dans le droit foncier rural	17
(i) L'autorisation d'acquérir les immeubles et les entreprises	
agricoles.....	17
(ii) L'exploitant à titre personnel	18
(iii) L'apiculteur qui n'est pas exploitant à titre personnel.....	21
(iv) Les dérogations légales à l'exigence d'autorisation.....	23
III. Le régime de construction applicable à l'installation de	
ruches et de ruchers.....	23
A. La portée de l'exigence d'autorisation de construire	23

1.	La notion de constructions et d'installations en droit fédéral	23
a)	La définition matérielle	23
b)	L'intérêt au contrôle préalable	24
2.	Les ruches et ruchers en tant que constructions	25
a)	La définition de la construction et de l'installation	25
b)	Les ruches et ruchers	25
3.	Les règles spéciales de droit cantonal	26
B.	Le régime applicable en l'absence de construction	27
1.	L'installation dispensée d'autorisation de construire	27
2.	Les ruches en forêt	28
a)	Les critères du défrichement	28
b)	Les petites constructions non forestières en forêt (art. 4 OFo)	29
C.	Le régime applicable aux constructions et installations	30
1.	La conformité à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT)	30
2.	La conformité à l'affectation de la zone agricole	32
a)	L'exploitation agricole ou horticole productrice	32
b)	L'agriculture pratiquée en tant que loisir	34
3.	La ruche et le rucher non conformes à l'affectation de la zone	35
a)	L'autorisation de construire dérogatoire	35
(i)	Les conditions générales de la dérogation	35
(ii)	L'art. 24 LAT	36
b)	Les constructions dans l'aire forestière	38
4.	La réserve générale du droit fédéral et cantonal (art. 22 al. 3 LAT)	38
IV.	Synthèse et réponses aux questions	39
A.	Question 1. <i>Existe-t-il un statut juridique d'apiculteur ; le cas échéant, quelle en est la portée ?</i>	39
1.	En général (Supra II.B.1 et II.B.2)	39
2.	L'exploitant dans l'OPD (Supra II.B.3.a)	40
3.	L'exploitant à titre personnel dans la LDFR (Supra II.B.3.b)	40
B.	Question 2. <i>Quel régime de construction s'applique aux ruches (ruches mobiles, ruches sur bancs, ruches sur palettes et pavillons ou petites maisons) ?</i>	41
1.	La ruche et la notion de construction (Supra III.A)	41
2.	La ruche qui n'est pas une construction ou une installation (Supra III.B)	42
3.	La ruche qui constitue une construction ou une installation	43
a)	La conformité à l'affectation de la zone (Supra III.C.1)	43
b)	La conformité à la zone agricole (Supra III.C.2)	43
c)	La ruche non conforme à l'affectation de la zone (Supra III.C.3.a)	43

d)	La ruche dans l'aire forestière (Supra III.C.3.).....	44
e)	La réserve générale du droit fédéral et cantonal (Supra III.C.4).....	45
C.	Question 3. <i>Les cantons disposent-ils de compétences en matière de réglementation de l'activité apicole, s'agissant en particulier de la formation ?</i>	45
1.	La lutte contre les épizooties (Supra II.B.1.b.i).....	45
2.	Les denrées alimentaires (Supra II.B.1.b.ii).....	46
3.	En matière agricole et de droit foncier rural.....	46
V.	Bibliographie	47

Thierry Largey

I. Objet du mandat

A. Contexte du mandat

Le domaine de l'apiculture est confronté à deux questions juridiques fondamentales.

En premier lieu, la loi consacre-t-elle et reconnaît-elle le statut d'apiculteur.trice (ci-après « apiculteur »), en lui associant un régime de droits et d'obligations spécifiques. En tant qu'il détient un ou plusieurs essaims, l'apiculteur est soumis à des obligations en matière de prévention des épizooties et de denrées alimentaires. Dispose-t-il à ce titre de prérogatives spéciales en matière de police de construction, d'accès à la propriété foncière agricole ou d'aides financières ? Tout détenteur de colonies d'abeilles peut-il être qualifié d'apiculteur ; une formation spécifique est-elle nécessaire pour être qualifié comme tel ou peut-elle être imposée par les cantons ?

En second lieu, l'élevage de colonies d'abeilles exige l'installation de ruches et de ruchers. La difficulté porte alors sur le régime de construction applicable, en particulier en zone agricole et dans l'aire forestière. A cet égard, la qualification d'apiculteur affecte-t-elle les exigences applicables en la matière ?

B. Questions

La Fédération d'Apiculture du Valais Romand (FAVR) a requis du soussigné un avis de droit portant sur l'existence d'un éventuel statut d'apiculteur en droit suisse, ainsi que sur le régime applicable à l'installation de ruches et de ruchers.

Les questions suivantes doivent être traitées :

- *QUESTION 1. Existe-t-il un statut juridique d'apiculteur ; le cas échéant, quelle en est la portée ?*
- *QUESTION 2. Quel régime de construction s'applique aux ruches (ruches mobiles, ruches sur bancs, ruches sur palettes et pavillons ou petites maisons) ?*
- *QUESTION 3. Les cantons disposent-ils de compétences en matière de réglementation de l'activité apicole, s'agissant en particulier de la formation ?*

C. Méthode et plan de l'analyse

La réponse aux questions posées suppose une analyse approfondie préalable des notions d'apiculture et d'apiculteur dans la législation fédérale suisse (II), puis du régime de construction découlant de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (III). Sur cette base, il est possible de répondre de manière synthétique à chacune des questions soumises, dans un examen spécifique séparé (IV).

II. L'apiculture et l'apiculteur.trice saisis par le droit

A. L'apiculture

1. *La notion au sein de l'ordre juridique*

La notion d'apiculture figure dans un nombre très limité de textes juridiques. Dans l'ordonnance fédérale du 25 mai 2011 concernant les sous-produits animaux (OSPA¹), elle apparaît comme une activité source des *produits* que sont le miel, la cire d'abeille, la gelée royale, la propolis et le pollen (art. 3 let. q). L'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE²) ajoute qu'elle est également source de *sous-produits* (art. 274d al. 1 let. a et b). Ces produits et sous-produits sont ceux des *abeilles*, plus précisément les animaux de l'espèce *Apis mellifera* (art. 6 let. v^{bis} OFE).

L'apiculture ne reçoit pas de définition en droit, ni ne dispose d'une portée juridique autonome. Il convient dès lors de se référer à son acception usuelle : une technique d'élevage³ des abeilles⁴ pour obtenir le miel et la cire, ou encore comme l'art d'élever et de soigner les abeilles en vue d'obtenir de leur travail dirigé le miel, la cire et les autres produits du rucher⁵.

2. *L'activité apicole, objet limité du droit public*

L'apiculture n'est pas spécifiquement et globalement régie ou réglementée par le droit fédéral. Il n'existe pas de dispositions réglant les techniques d'élevage des abeilles ou la production de substances apicoles. En revanche, en tant qu'activité, elle est ponctuellement encadrée par la loi.

L'apiculture se caractérise par la détention et l'élevage d'*animaux* (art. 6 let. v^{bis} OFE)⁶. Ces animaux – les abeilles – sont associés à différentes maladies animales : la loque américaine, la loque européenne, la varroase, l'acariose des trachées, le petit coléoptère des ruches et *Tropilaelaps* ; ils peuvent être en outre le vecteur du

¹ RS 916.441.22.

² RS 916.401.

³ Pour des considérations sur la sémantique du terme « élevage » des abeilles, voir TÉTART. Cet auteur suggère que l'apiculture consiste à favoriser et à activer la transformation digestive du nectar en miel, conjointement à la reproduction des abeilles par essaimage (N 48).

⁴ Il convient de rappeler que l'abeille seule, à l'exception de la reine, n'est pas un objet des droits réels ; seul l'essaim dans sa globalité l'est. Arrêt TF 2C_695/2018 du 27 mars 2019, c. 5.3.

⁵ Respectivement dictionnaires Le Robert et Larousse en ligne.

⁶ L'apiculture n'est pas soumise à la législation fédérale sur la protection des animaux. Les abeilles n'entrent pas dans les catégories d'animaux visés par celle-ci à l'art. 1 de l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1).

feu bactérien⁷. En tant que certaines de ces maladies sont susceptibles d'être transmises, qu'elles ne peuvent être combattues par un seul détenteur d'essaim et qu'elles peuvent avoir des conséquences économiques importantes, l'apiculture est soumise à la *législation sur les épizooties*.

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE⁸) exige de la Confédération et des cantons qu'ils engagent les mesures propres à empêcher l'apparition et la propagation des épizooties désignées par le Conseil fédéral (art. 1 al. 2, 1a et 9 LFE). A cet égard, l'apiculture est soumise au régime de prévention des épizooties, s'agissant de la loque américaine, la loque européenne (épizooties à combattre, art. 4 let. o et p OFE) et la varroase (épizooties à surveiller, art. 5 let. u OFE). La prévention des épizooties et la protection de l'environnement supposent en outre que les produits et sous-produits apicoles ne mettent pas en danger la santé humaine et animale et ne portent pas préjudice à l'environnement (art. 1 OSPA ; art. 274d al. 1 let. a et b OFE). A cet égard, les produits apicoles sont considérés comme des sous-produits animaux de catégorie 3 suivant l'art. 7 let. d OSPA.

L'activité apicole a pour objectif de produire des substances destinées pour partie au moins à la commercialisation et à la consommation. Le miel, comme la gelée royale et le pollen, répondent à la définition légale des *denrées alimentaires* inscrites à l'art. 4 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI⁹). Il s'agit de substances destinées à être ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient ingérées par l'être humain. L'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires d'origine animale (ODAIAn¹⁰) les consacre expressément à l'art. 1 al. 1 let. j et aux art. 96 à 103. Dès lors que leur production excède l'usage domestique privé, ces produits sont soumis aux règles relatives aux denrées alimentaires (art. 2 al. 4 let. a LDAI).

L'art. 3 al. 1 de la loi fédérale du 20 avril 1998 sur l'agriculture (LAgri¹¹) définit l'agriculture comme « 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 » (let. a). Il s'agit d'une activité économique qui se distingue des autres secteurs par ses produits ; ceux-ci sont des denrées alimentaires et des matières premières provenant de végétaux et d'animaux¹². Suivant cette définition légale, l'apiculture constitue une *activité agricole*¹³. D'une part, elle a pour but et fonction la production de denrées alimentaires destinées à la consommation – miel, gelée

⁷ CHARRIÈRE/DIETEMANN/DAINAT, p. 19-25 ; CHARRIÈRE/FRESE/HERREN, p. 19 ss. Voir également <<https://www.ge.ch/apiculture-abeilles/maladies-abeilles>> (consulté le 10.8.2023).

⁸ RS 916.40.

⁹ RS 817.0.

¹⁰ RS 817.022.108.

¹¹ RS 910.1.

¹² Message concernant la réforme de la politique agricole, FF 1996 IV 1, p. 85.

¹³ Ce constat est partagé par la jurisprudence et la doctrine. Kommentar BGGB-HOFER, remarques préliminaires aux art. 6 à 10 N 37c ; SAVOY, p. 34 ; Arrêt CJGE ATA/615/2017 du 30 mai 2017, c. 4b ; RVJ 1987 108, c. 4.

royale et pollen. D'autre part, elle repose sur la garde d'animaux, plus précisément l'élevage d'abeilles, voire sur la culture – certes indirecte (par les abeilles) – de végétaux. Enfin, les abeilles sont consacrées par la loi comme des animaux « de rente ». Cet aspect ressort de l'interprétation de l'art. 2 al. 2 let. a OPAn et de l'art. 3 let. f OSPA. L'activité apicole repose sur la détention ou l'élevage d'animaux afin de produire, pour le moins indirectement (par le travail des abeilles), des denrées alimentaires, mais également d'autres produits d'origine animale (la cire).

La législation sur l'agriculture consacre elle-même l'apiculture en tant qu'activité agricole. Ce constat ressort de l'art. 3 al. 4 LAgr, mais plus encore de l'art. 16*h* de l'ordonnance fédérale du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique¹⁴ et des art. 5 à 16 de l'ordonnance du DEFR du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique¹⁵. De la sorte, l'*apiculture est une activité agricole* et les produits apicoles sont des produits agricoles dès lors qu'ils sont destinés à la consommation ou à la transformation (art. 3 al. 1 let. a LAgr).

B. L'apiculteur

1. L'apiculteur au sein de l'ordre juridique

a) La notion

Le terme *apiculteur* n'est pas défini par le droit. Il apparaît dans un nombre très restreint de lois fédérales, exclusivement dans des ordonnances. L'apiculteur y figure avant tout en tant que destinataire d'obligations et de tâches concrètes à exécuter. Il est identifié comme le détenteur d'un « rucher » (art. 18*a* al. 2 à 4 OPE), ce dernier étant considéré – dans le cadre de la législation sur les épizooties – comme l'ensemble des colonies d'abeilles d'un apiculteur¹⁶. Le droit caractérise l'apiculteur par son état de détenteur et d'éleveur de colonies d'*Apis mellifera*, mais également de détenteur de ruches occupées ou non (art. 59 al. 3 OPE, art. 10 al. 1 de l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique). La notion d'apiculteur renvoie par conséquent à sa définition usuelle qui désigne la personne qui pratique l'apiculture, qui élève des abeilles¹⁷.

L'art. 6 al. 1 de l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique suggère que l'apiculteur se caractérise par l'exploitation d'une ou plusieurs « unités apicoles ». Cette notion apparaît exclusivement dans ce texte légal et n'y est pas définie ou explicitée. A notre sens, elle doit être rapprochée de la notion d'« unité d'élevage » – appliquée à la détention d'abeilles mellifères – consacrée à l'art. 11 de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm¹⁸),

¹⁴ RS 910.18.

¹⁵ RS 910.181.

¹⁶ CHARRIÈRE/FRESE/HERREN, p. 6. Dans le contexte du droit des constructions et de l'aménagement du territoire (*infra* III), le ruche désigne davantage l'ensemble de ruches situées au même emplacement ou plus généralement un ensemble de ruches.

¹⁷ Respectivement dictionnaires Larousse et Le Robert en ligne.

¹⁸ RS 910.91.

auquel renvoie également l'art. 6 let. o OFE. Elle désigne « des étables et des installations (sans les abris dans les pâturages) destinées à la garde régulière d'animaux sur l'unité de production » au sens de l'art. 6 al. 2 OTerm¹⁹. L'art. 18a al. 4 OFE opère à cet égard un parallèle entre le détenteur d'équidés ou de volailles et l'apiculteur, ainsi qu'entre l'unité d'élevage d'équidés ou de volailles et le rucher. On pourrait y voir une intention du législateur de ne pas assimiler l'unité d'élevage au rucher ; il convient au contraire à notre sens de comprendre qu'un rucher désigne une unité d'élevage apicole. Le terme de rucher étant utilisé de manière usuelle, il est plus adéquat et précis, d'autant plus qu'il y est fait référence à plusieurs reprises ailleurs dans l'ordonnance. De surcroît, du point de vue de la systématique de la loi, la section 2a, titre 2, ch. 1, OFE est consacrée à l'« enregistrement de certains établissements détenant des animaux ». Par établissements, il faut comprendre les unités d'élevage d'équidés et de volaille domestique pour lesquelles il n'existe pas de terme spécifique, mais également les ruchers. Ces derniers apparaissent alors comme les unités d'élevage appliqués au cas des abeilles ; en d'autres termes, ils désignent des unités apicoles.

b) *Le régime légal applicable à l'apiculteur*

(i) Les obligations découlant de la législation sur les épizooties

Dans l'exercice de ses activités apicoles, l'apiculteur est tenu par un devoir de diligence en matière de *lutte contre les épizooties*. Suivant l'art. 11 al. 1 et 2 LFE, il doit effectuer des contrôles de ses colonies d'abeilles et annoncer sans délai à l'inspecteur des ruchers (art. 5 LFE) l'apparition d'épizooties ou tout autre élément suspect (art. 61 al. 1 et 3 OFE). S'impose en outre à lui une obligation de précaution afin d'éviter la transmission des maladies.

L'apiculteur doit prendre soin des abeilles et entretenir dans les règles ses ruches occupées ou inoccupées, en engageant toutes les mesures propres à éviter qu'elles ne deviennent une source de propagation d'épizooties ; il s'agit en ce cas d'une obligation de moyens en vertu de laquelle le débiteur doit déployer ses meilleurs efforts pour atteindre l'objectif visé en agissant selon les règles de l'art. Les ruches doivent être conçues de sorte qu'elles puissent être contrôlées en tout temps.

Concrétisant l'art. 10 al. 1 1^{ère} phrase LFE, le Conseil fédéral prescrit que tous les ruchers situés sur le territoire d'un canton doivent être enregistrés par l'autorité cantonale compétente, qu'ils soient occupés ou non (art. 18a al. 2 OFE) ; elle leur attribue un numéro d'identification (art. 18a al. 4, art. 19a al. 1 OFE). A ce titre, chaque apiculteur est tenu d'annoncer l'ouverture, la reprise ou la fermeture d'un rucher dans les trois jours ouvrables ; le déplacement d'abeilles dans un autre cercle d'inspection (des ruchers) doit être également annoncé au préalable (art. 19a al. 2 et 3 OFE). Au demeurant, l'apiculteur doit détenir un « registre des effectifs » pour

¹⁹ Pour aller dans ce sens, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) évoque les « unités d'élevage détenant des abeilles mellifères » OSAV, Directives, p. 53 ; OSAV, Manuels, p. 44.

les colonies d'abeilles qu'il détient, vend ou déplace, en indiquant les variations, l'emplacement des colonies et les dates de déplacement (art. 20 al. 1 et 2 OFE)

En cas de violation intentionnelle de ses obligations inscrites aux art. 10 et 11 LFE, l'apiculteur s'expose aux sanctions dictées à l'art. 47 LFE, soit une amende maximale de 40 000 frs, à moins qu'il n'ait commis une infraction plus grave.

Dans le domaine de la lutte contre les épizooties, la Confédération dispose d'une *compétence concurrente non limitée aux principes* (art. 118 al. 2 let. b de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.²⁰)²¹ qu'elle a exercée en adoptant notamment la LFE. Les cantons conservent ainsi leur compétence de légiférer, dans la mesure où la Confédération n'a pas épuisé la sienne. L'art. 9 LFE indique que la Confédération et les cantons « prennent toutes les mesures qui, d'après l'état de la science et de l'expérience, paraissent propres à empêcher l'apparition et la propagation d'une épizootie ». La prévention des épizooties constitue de la sorte une tâche partagée, les cantons pouvant ordonner des mesures que la loi fédérale ne prescrit pas ou ne régit pas. En matière de *formation*, l'art. 53 al. 1 LFE charge le Conseil fédéral de réglementer la formation et la formation continue des personnes qui exercent des fonctions dans le cadre de l'exécution de la loi, notamment les inspecteurs de ruchers. En revanche, la LFE ne prescrit rien en matière de formation ou de formation continue des apiculteurs. Par conséquent, il est loisible aux cantons de légiférer sur la formation des apiculteurs sur leur territoire, voire de conditionner la pratique apicole à une formation ou une certification auprès d'une entité publique ou privée. Encore faut-il démontrer qu'une telle mesure (exigence) paraisse effectivement propre à empêcher l'apparition et la propagation des épizooties. De surcroît, cette mesure, doit être inscrite dans une base légale.

(ii) Les obligations relatives à la production et la commercialisation de denrées alimentaires

La « manipulation »²² de miel, de gelée royale et de pollen, autrement que pour un usage domestique privé, est soumise à des exigences destinées à protéger la santé des consommateurs contre les denrées alimentaires qui ne sont pas sûres²³, à les informer et à les protéger contre les tromperies (art. 1 LDAI).

A ces fins, la LDAI prescrit, à charge du manipulateur (de l'apiculteur), des règles d'hygiène (art. 10), ainsi que plusieurs obligations portant respectivement sur l'autorisation et la notification d'activité (art. 11), l'étiquetage et le renseignement (art. 12, 13, 18 à 20, 29 al. 1 LDAI), l'autocontrôle (art. 26), la prévention des dommages pour le consommateur (art. 21 al. 1) et la traçabilité des produits (art.

²⁰ RS 101.

²¹ ATF 138 I 435, c. 3.4.1. CR Cst. II- KAHIL-WOLFF HUMMER/JOSEPH, art. 118 N 8.

²² Par manipulation, il faut entendre la fabrication, le traitement, l'entreposage, le transport et la mise sur le marché de denrées alimentaires (art. 2 al. 1 let. a LDAI).

²³ Une denrée alimentaire n'est pas considérée comme sûre s'il y a lieu de penser qu'elle est préjudiciable à la santé ou qu'elle est impropre à la consommation humaine (art. 7 al. 2 LDAI).

28). La violation intentionnelle de ces règles impératives expose leur auteur aux sanctions pénales prévues aux art. 63 et 64 LDAI.

Ces obligations sont précisées et détaillées dans l'ordonnance fédérale du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIIOUs²⁴). En particulier, celle ou celui qui manipule des denrées alimentaires est tenu d'annoncer cette activité à l'autorité cantonale d'exécution compétente, hormis lorsque la remise en produits apicoles se fait dans le cadre limité d'un bazar, d'une fête scolaire ou autre du même genre (art. 20 ODAIOUs). En revanche, les apiculteurs n'ont pas à requérir d'autorisation cantonale pour autant que leurs activités se limitent à la fabrication, à la transformation, au traitement, à l'entreposage ou à la remise de produits apicoles (art. 21 al. 2 let. h ODAIOUs)²⁵.

La loi prescrit au demeurant les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires sur le plan de l'hygiène et des indications à fournir (art. 10 al. 4 let. a, art. 36 al. 3 ODAIOUs) :

- Le *miel*, défini comme une « substance sucrée produite par les abeilles à partir du nectar des fleurs et du miellat ou d'autres sécrétions sucrées provenant de parties végétales vivantes, qu'elles butinent, combinent avec des matières spécifiques propres, transforment dans leur organisme, emmagasinent et laissent mûrir dans les rayons de la ruche », est soumis au régime des art. 96 à 98 ODAIAAn et de son annexe 7.
- La *gelée royale* (« suc royal » ou « nourriture royale »), produit de la sécrétion des glandes mandibulaires et pharyngiennes des abeilles ouvrières, ne peut contenir qu'au maximum 70 % de masse d'eau (art. 99 à 101 ODAIAAn).
- Le *pollen de fleurs*, les spores mâles récoltés par les abeilles sur les anthères des plantes à fleurs. Le pollen de fleurs est humecté avec du nectar ou du miellat provenant du jabot des abeilles et s'enrichit ainsi d'enzymes. Il est régi aux art. 102 et 103 ODAIAAn.

Comme pour la lutte contre les maladies transmissibles, la Confédération dispose d'une *compétence concurrente non limitée aux principes* en matière de denrées alimentaires (art. 118 al. 2 let. a Cst.). Elle l'a utilisée en adoptant la LDAI, la Confédération étant appelée à renforcer sa position dans les domaines de l'évaluation des risques, de la recherche, de la coordination des mesures d'exécution et des relations internationales²⁶. Suivant l'art. 47 al. 1 de cette loi, les cantons sont chargés de l'exécuter dans la mesure où la Confédération n'est pas compétente, notamment en pourvoyant au contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays. Limités à l'exécution de de la LDAI, ils n'ont pas la possibilité

²⁴ RS 817.02.

²⁵ D'autres ordonnances sont applicables aux produits apicoles, en matière d'hygiène, de production primaire et de produits thérapeutiques. Voir pour un aperçu OSAV, Manuels, p. 46 ss ; OSAV, Directives, p. 55 ss.

²⁶ Message LDAI, FF 2011 5181, p. 5200.

de légiférer sur de nouvelles obligations ou de nouveaux droits que la LDAI et ses ordonnances d'application ne prescrivent pas. En matière de formation, seule celle du personnel responsable de l'exécution de la loi fédérale est prévue dans celle-ci. Par conséquent, il est douteux que les cantons puissent légiférer, en matière de denrées alimentaires, sur la formation des apiculteurs ou soumettre l'activité apicole à une formation initiale. En revanche, les cantons restent libres de traiter de denrées alimentaires dans le cadre des programmes de vulgarisation et de formation qu'ils soutiennent ou proposent, y compris s'ils sont consacrés spécifiquement à la mise en œuvre de la LDAI.

(iii) L'application limitée de la législation agricole.

L'apiculture figure parmi les activités agricoles²⁷. En tant que telle, elle est soumise à la législation agricole, de manière toutefois limitée aux trois domaines mentionnés à l'art. 3 al. 4 LAgr. En substance, sont applicables à l'apiculture les dispositions économiques des art. 8 ss LAgr (titre 2, ch. 1), les règles en matière de recherche et de vulgarisation, les dispositions relatives à l'encouragement de la sélection végétale et animale et aux ressources génétiques des art. 113 ss LAgr (titre 6), ainsi que les mesures de précaution des art. 148a ss LAgr (titre 7, ch. 2).

Dans le domaine de l'*agriculture biologique*, les exigences relatives aux produits apicoles figurent aux art. 5 ss de l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique. Y figurent notamment des prescriptions relatives à l'origine des abeilles (art. 8), à l'alimentation du couvain (art. 12) ou à la gestion de l'élevage (art. 15). Les ruches connaissent également des règles relatives à leur emplacement (art. 9) et aux matériaux qui les composent (art. 16). En particulier, elles doivent se situer dans un rayon de 3 km par rapport aux sources de nectar et de pollen constituées essentiellement de cultures produites selon le mode biologique et/ou d'une flore spontanée (art. 9 let. a) ; elles doivent être en outre suffisamment éloignées de toute source de pollution susceptible de contaminer les produits apicoles ou de nuire à la santé des abeilles (art. 9 let. b).

L'agriculture biologique est guidée par les principes de « la globalité » et de la reconversion d'ensemble qui veulent que l'« ensemble de l'exploitation biologique doit être exploité selon les règles de la production biologique ». Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) peut accorder des dérogations à ces principes, s'agissant de l'apiculture (art. 16h de l'ordonnance sur l'agriculture biologique). Néanmoins, lorsqu'un apiculteur exploite plusieurs unités apicoles dans la même zone, elles doivent toutes satisfaire aux exigences fixées dans l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique (art. 6 al. 1).

²⁷ Supra II.A.2.

Thierry Largey

2. Le statut de l'apiculteur en droit

a) Une portée modeste

Le statut en droit de l'apiculteur, considéré comme le cadre légal réglant la situation de l'apiculteur lui-même et celle de l'activité apicole, se limite au premier chef à un ensemble d'obligations destinées à prévenir l'apparition et la propagation d'épizooties et à garantir la production de denrées alimentaires sûres. Hormis en matière d'apiculture biologique, la législation agricole ne consacre aucune disposition spécifique à l'apiculture ; elle ne porte au demeurant pas sur la personne de l'apiculteur, mais sur certains aspects limités de l'apiculture en tant qu'activité agricole : la vulgarisation et la recherche dans ce domaine, le soutien et la promotion des produits apicoles.

Si l'on peut évoquer l'existence d'un statut juridique de l'apiculteur, celui-ci n'a guère de portée. Il ne tient qu'à l'évocation du terme à quelques reprises dans la loi, sans que cette dernière ne lui confère une véritable consistance ou un contenu autre que celui qui découle de l'acception usuelle de l'apiculteur²⁸. La qualité d'apiculteur n'est pas la conséquence de la satisfaction d'exigences posées par le droit, mais est uniquement liée à l'existence d'une situation de fait : la détention et l'exploitation d'un ou plusieurs ruchers.

b) L'apiculteur en tant qu'exploitant agricole

Dépourvu de véritable statut juridique propre, l'apiculteur pourrait-il néanmoins bénéficier du statut d'agriculteur dans la loi, plus précisément d'« exploitant » agricole ? L'apiculture est somme toute une activité agricole consistant à élever et exploiter des animaux de rente.

La notion d'*exploitant* (*Bewirtschafter*, *Bewirtschaftlerin*) est définie à l'art. 2 al. 1 OTerm comme « une personne physique ou morale, ou une société de personnes, qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls, et en assume ainsi le risque commercial ». Cette définition s'applique à la LAgr et aux ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1 OTerm) ; elle comprend trois termes : l'exploitant peut être une personne morale ou physique (i) ; il doit gérer une exploitation pour son compte et à ses risques (ii) ; l'exploitation doit avoir une finalité économique (iii).

Le « producteur » de denrées visées au titre 2 de la LAgr est réputé exploitant (art. 2 al. 4 OTerm). Ces deux termes sont synonymes, le législateur utilisant le terme de producteur dans les ordonnances concernant la production et l'écoulement (titre

²⁸ La situation est différente en France où plusieurs statuts juridiques sont possibles pour les apiculteurs. En particulier, celle ou celui qui détient moins de 50 ruches a un statut d'amateur. Au-delà, il est considéré comme professionnel, différentes formes juridiques étant possibles ; pour le devenir, il doit suivre une formation. Voir à ce propos <<https://www.legalplace.fr/guides/devenir-apiculteur/>> (consulté le 10.08.2023).

2 LAgr) en cela qu'il est plus usuel et mieux compréhensible²⁹. De la sorte, l'apiculteur qualifié d'exploitant est un producteur au sens du ch. 1 du titre 2 LAgr.

(i) Une personne physique ou morale

La loi ne l'excluant pas, l'apiculteur peut être une *personne physique* – un individu – ou une *personne morale* – une entreprise apicole.

Cela étant, la qualité d'exploitant peut être acquise par un apiculteur de deux manières. D'une part, il répond aux autres critères de la définition de l'art. 2 al. 1 OTerm par le biais d'autres activités agricoles au sens de l'art. 3 al. 1 LAgr, telles que l'élevage de bétail ou encore la culture viticole, fruitière ou maraîchère. En ce cas, l'apiculteur bénéficie du statut d'exploitant pour ses activités apicoles également. On note que ces dernières peuvent contribuer directement à la reconnaissance du statut d'exploitant ou, au contraire, n'être que des activités accessoires. D'autre part, l'activité apicole *per se* permet de répondre aux conditions de l'art. 2 al. 1 OTerm. On vise ici le cas de personnes dont l'apiculture est l'activité agricole principale, voire exclusive ; l'analyse qui suit examine davantage cette seconde situation.

(ii) La gestion d'une « exploitation »

Pour bénéficier du statut juridique d'*exploitant*, l'apiculteur est tenu de gérer pour son compte une « exploitation » (*Betrieb*), en assumant l'ensemble des risques, y compris financiers. En substance, il doit remplir toutes les conditions posées aux art. 6 à 12 OTerm, en particulier les conditions cumulatives fixées à l'art. 6 al. 1 OTerm qui permettent de déterminer l'existence ou l'inexistence d'une *exploitation agricole*.

Une exploitation suppose l'existence d'une « *entreprise agricole* » (*landwirtschaftliches Unternehmen*). Cette notion n'est pas définie ou explicitée dans l'ordonnance. Elle est avant tout économique et désigne une organisation par laquelle une personne physique ou morale exerce une activité économique en utilisant du personnel, des locaux et des équipements appropriés ; la mise en valeur économique des produits y est sous-entendue, mais n'est pas requise explicitement³⁰. DONZALLAZ est d'avis qu'elle doit être rapprochée de la notion d'entreprise agricole (*landwirtschaftliches Gewerbe*) au sens des art. 7 et 8 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR³¹)³². Il s'agit dès lors

²⁹ Voir à propos de cette condition ATF 134 II 287, c. 3 ; arrêt TF 2C_63/2011 du 20 octobre 2011, c. 3.3 ; TF 2C_351/2016 du 10 février 2017, c. 5.

³⁰ OFAG, OTerm, p. 4.

³¹ RS 211.412.11.

³² DONZALLAZ II, N 2403. Ce point de vue nous paraît convaincant, dans le cadre d'une interprétation systématique et téléologique de la notion d'entreprise agricole dans l'OTerm. Celle-ci, dans le cadre de la définition de l'exploitation agricole, vise bien une unité atteignant une taille minimale et servant de base à la production agricole. N'en reste pas moins que l'entreprise agricole visée à l'art. 6 OTerm est une notion juridique indéterminée autonome de la législation sur l'agriculture ; la référence de l'art. 29a al. 2

d'une « unité économique articulée »³³ composée d'immeubles agricoles, de bâtiments et d'installations destinés à servir la production agricole.

L'entreprise agricole doit atteindre une *taille minimale*. Suivant l'art. 29a al. 1 OTerm, sont reconnues par l'autorité cantonale compétente les exploitations à partir d'une charge minimale en travail de 0,20 UMOS (unité de main d'œuvre standard). Bien que la reconnaissance soit exécutée par les cantons (art. 30 OTerm), ceux-ci ne font que déterminer si l'exploitation remplit les critères établis par le législateur fédéral. Le droit cantonal n'est ainsi pas déterminant quant à l'existence ou non d'une exploitation ; il permet uniquement la mise en œuvre du droit fédéral dans le cadre de l'autonomie garantie aux cantons par la Constitution. Les conditions pour une décision de reconnaissance dépendent ainsi exclusivement du droit fédéral³⁴. Pour être reconnue par l'autorité cantonale, une exploitation apicole doit représenter une charge de travail d'au moins 0,2 UMOS calculée suivant les règles de l'art. 3 OTerm – en particulier 0,027 UMOS par UGB pour les autres animaux de rente que les vaches laitières, les brebis laitières, les chèvres laitières et les porcs.

L'entreprise agricole est consacrée à la production végétale ou la garde d'animaux (let. a). Cette condition ne pose guère de problème en matière d'apiculture, celle-ci étant précisément caractérisée par la garde d'abeilles³⁵.

Elle comprend une ou plusieurs « unités de production » au sens de l'art. 6 al. 2 OTerm (let. b). Ces dernières désignent un ensemble de terres, de bâtiments et d'installations que les limites désignent visiblement comme tel, qui occupe au moins une personne et qui comprend une ou plusieurs « unités d'élevage » au sens de l'art. 11 OTerm. A notre sens, la notion d'unités apicoles – mentionnée dans l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique – peut être assimilée à la notion d'unités d'élevage appliquée à la garde et l'élevage d'abeilles³⁶. A cet égard, l'existence d'une unité de production peut être admise lorsqu'un apiculteur gère un ensemble délimité de terres comprenant des bâtiments, des installations, ainsi qu'au moins une unité apicole.

L'entreprise agricole est au demeurant *autonome* sur les plans juridique, économique, organisationnel et financier, et est indépendante d'autres exploitations (let. c). L'exploitant doit avoir le pouvoir de prendre toutes les décisions et de disposer de l'exploitation en toute indépendance ; il est toujours le propriétaire ou le fermier de l'exploitation³⁷. Cette condition n'est notamment pas remplie lorsque l'une des situations visées à l'art. 6 al. 4 OTerm est avérée³⁸.

OTerm à l'entreprise agricole au sens de la LDFR va dans ce sens. A propos de la notion d'entreprise agricole dans la LDFR, voir DONZALLAZ II, N 2448 ss ; Kommentar BGGB-HOFER, art. 7.

³³ ATF 107 II 375, c. 2c.bb.

³⁴ ATAF 2016/8, c. 4.2.

³⁵ *Supra* II.A.2.

³⁶ *Supra* II.B.1.a.

³⁷ OFAG, OTerm, p. 4.

³⁸ Voir à propos de cette condition ATF 134 II 287, c. 3 ; arrêt TF 2C_63/2011 du 20 octobre 2011, c. 3.3 ; TF 2C_351/2016 du 10 février 2017, c. 5.

L'entreprise agricole doit disposer de son *propre résultat d'exploitation* (let. d)³⁹ et doit être exploitée *toute l'année*, à l'exception des interruptions saisonnières (let. e)⁴⁰.

(iii) La finalité économique de l'exploitation

La doctrine considère avant tout l'exploitation comme un concept économique qui peut se définir comme « une entité économique composée d'immeubles à usage agricole, de bâtiments et d'un inventaire »⁴¹. Selon la lettre de l'art. 2 al. 1 OTerm, est un exploitant celle ou celui qui exerce une *activité agricole (apicole dans notre cas) commerciale*. L'exploitant doit alors exercer pour lui-même et *assumer lui-même le risque commercial* de l'activité en cause⁴².

Pour être considérée comme une exploitation, l'activité apicole doit avoir une finalité économique et viser un objectif de rentabilité, dans le cadre d'une activité professionnelle procurant à son bénéficiaire les revenus nécessaires à assurer son existence. L'« exploitation de hobby » qui vise une autre fin, telle que le délasserement, ne constitue ainsi pas une exploitation agricole au sens de l'art. 6 al. 1 OTerm⁴³.

3. L'exploitant dans les lois spéciales

Le statut d'exploitant agricole est attaché à un régime légal spécial imposant non seulement diverses obligations, mais conférant également des droits. En substance, l'exploitant peut percevoir des paiements directs (art. 104 al. 3 let. a Cst., art. 70 ss LAgr) ou des mesures d'accompagnement social (art. 78 ss LAgr) dans certaines circonstances. Il peut bénéficier de l'octroi de contributions et de crédits d'investissement en faveur des améliorations structurelles (art. 87 ss LAgr). Il dispose de la possibilité d'acquérir des immeubles ou des entreprises agricoles et d'exercer parfois un droit d'emption sur eux. Il dispose enfin de facilités à construire dans la zone agricole.

Bien que l'art. 6 al. 1 OTerm ait pour objectif d'assurer une concrétisation harmonieuse de la LAgr et de ses ordonnances, force est de constater que le législateur a adapté la notion d'exploitation agricole – et en conséquence d'exploitant – en fonction du domaine du droit considéré. Tel est le cas au sein de la législation sur l'agriculture⁴⁴, mais également dans d'autres domaines tels que le droit foncier rural. Nous examinons la situation prévalant en matière de perception de paiements directs et dans le domaine de l'acquisition d'immeubles et

³⁹ OFAG, OTerm, p. 5.

⁴⁰ OFAG, OTerm, p. 5.

⁴¹ DONZALLAZ II, N 2451.

⁴² Lors des débats parlementaires la volonté de fonder la notion d'agriculteur sur la responsabilité économique de l'entreprise agricole n'avait pourtant pas été retenue. DONZALLAZ II, N 3189. BOCN 1991, p. 110 ss.

⁴³ DONZALLAZ II, N 2401.

⁴⁴ DONZALLAZ II, N 2400 ; MÜLLER, p. 119 ss. Ces auteurs mentionnent les domaines des paiements directs, des mesures d'accompagnement social et des améliorations structurelles.

d'entreprises agricoles. La partie III est consacrée quant à elle au régime de droit public applicable à la construction de ruches et de ruchers ; elle traite à certains égards de l'exploitant en matière d'aménagement du territoire.

a) *Les exploitants ayant droit aux paiements directs*

L'art. 70 LAgr prévoit que des « paiements directs sont octroyés aux exploitants d'entreprises agricoles dans le but de rétribuer les prestations d'intérêt public », notamment destinées à favoriser la biodiversité, la qualité du paysage ou encore la transition. L'octroi de paiements directs est soumis aux conditions cumulatives des art. 70a et 70b LAgr, complétées par celles des art. 3 ss de l'ordonnance fédérale du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD⁴⁵).

Le bénéficiaire de paiements directs ne peut être qu'un « exploitant » d'une « exploitation paysanne cultivant le sol » (art. 70a al. 1 let. a, g et h LAgr) représentant une charge de travail d'au moins 0,20 UMOS (art. 5 OPD) dont la moitié au moins est réalisée par la main-d'œuvre de l'exploitation (art. 6 OPD). La notion d'exploitant de l'OPD renvoie à celle développée à l'art. 2 al. 1 OTerm⁴⁶.

Subjectivement, ne peut être ayant droit aux contributions que l'*exploitant* qui satisfait aux conditions cumulatives de l'art. 3 OPD⁴⁷. Il ne doit pas encore avoir atteint l'âge de 65 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de contributions (al. 1 let. b). S'agissant d'une personne physique, l'exploitant doit être domicilié en Suisse (al. 1 let. a), y vivre durablement et y payer ses impôts⁴⁸. Dans le cas d'une personne morale, le domicile doit être en Suisse et elle doit être considérée comme exploitante de l'entreprise agricole (al. 3). Les personnes qui exploitent à titre personnel l'entreprise dont le siège social est en Suisse peuvent percevoir les contributions à la condition qu'elles en détiennent une participation minimale (al. 2). Le cas de la prise à bail à une personne morale est réglé à l'al. 2bis.

L'exploitant est tenu, en outre, de disposer d'une *formation agricole adéquate*, conforme aux exigences de l'art. 4 OPD (al. 1 let. c, art. 70a al. 1 let. h LAgr)⁴⁹ ; ces exigences s'imposent également à l'apiculteur qui prétend à l'octroi de paiements directs. Y satisfait la formation initiale dans le champ professionnel de l'agriculture, sanctionnée par une attestation fédérale au sens de l'art. 37 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr⁵⁰) ou un certificat fédéral de capacité selon l'art. 38 LFPr. Y répond également une formation de paysanne sanctionnée par un brevet au sens de l'art. 43 LFPr (al. 1). Toute autre formation professionnelle donnant lieu à un diplôme visé aux art. 37 et 38 LFPr constitue une formation suffisante si elle est complétée par une

⁴⁵ RS 910.13.

⁴⁶ OFAG, OPD, p. 4. A propos de la notion d'exploitant, *supra* II.B.2.b.

⁴⁷ En d'autres termes, la portée de l'exploitant dans l'OPD est plus étroite que celle de OTerm.

⁴⁸ OFAG, OPD, p. 4..

⁴⁹ Pour des compléments, voir OFAG, OPD, p. 4 à 7.

⁵⁰ RS 412.10.

formation continue en agriculture ou une pratique exercée pendant au moins trois ans (al. 2).

Dans le champ de l'apiculture, la seule formation professionnelle qui lui est spécifiquement dédiée donne lieu à un *brevet fédéral d'apiculteur.trice*⁵¹ au sens de l'art. 43 LFPr. Une telle formation n'est pas suffisante pour admettre qu'une personne dispose d'une formation agricole et puisse se prévaloir du statut d'exploitant au sens de l'OPD. Il ne s'agit pas d'une formation professionnelle initiale (art. 37 et 38 LFPr). En outre, bien qu'elle permette d'obtenir un brevet fédéral, elle ne sanctionne pas une formation de paysanne au sens de l'ordonnance du SEFRI du 11 mai 2015 sur le registre des diplômes de la formation professionnelle classés dans le cadre national de certifications pour les diplômes de la formation professionnelle⁵².

b) *L'exploitant à titre personnel dans le droit foncier rural*

(i) L'autorisation d'acquérir les immeubles et les entreprises agricoles

La LDFR a pour buts d'encourager la propriété foncière rurale et de maintenir une exploitation agricole familiale, en évitant le surendettement. Pour ce faire, elle contient des dispositions relatives à l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles tels que définis aux art. 6 et 7 LDFR⁵³ (art. 1 al. 2 let. a LDFR)⁵⁴. Les art. 61 ss LDFR établissent en particulier un régime spécial d'*autorisation d'acquérir* (décision). En substance, suivant l'art. 61 al. 1 LDFR, « celui » (*Wer, Chi*) qui entend acquérir une entreprise ou un immeuble agricole qui entre dans le champ d'application de la LDFR⁵⁵ doit obtenir une *autorisation* (décision) de l'autorité cantonale compétente⁵⁶, quel que soit le mode de transfert de la propriété⁵⁷. Seule peut être requérante la personne qui a l'intention d'acquérir⁵⁸.

L'autorisation d'acquérir a pour objectif de garantir que les paysans qui exploitent eux-mêmes une entreprise agricole puissent en principe la reprendre en

⁵¹ <<https://abeilles.ch/apiculture/formation/apiculteur-trice-avec-brevet-federal/>> (consulté le 10.08.2023).

⁵² RS 412.105.12. La formation de paysanne donne lieu à deux titres : paysanne avec brevet fédéral (n° 79644) et paysanne diplômée (n° 15038).

⁵³ A propos des immeubles et entreprises agricoles, voir LARGEY, p. 216 à 221.

⁵⁴ Par acquisition, il faut entendre « le transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique équivalant économiquement à un transfert de la propriété » (art. 61 al. 3 LDFR). Pour des détails, voir LARGEY, p. 216 s. Dans ce sens également TRANDAFIR, p. 86.

⁵⁵ Ne sont concernés que les objets visés à l'art. 2 LDFR, en particulier les biens-fonds agricoles d'une surface atteignant au moins 2'500 m² et les parcelles viticoles d'au moins 1'500 m². Voir pour des détails LARGEY, p. 218 ss.

⁵⁶ A propos de l'autorisation d'acquérir, voir LARGEY, p. 221 ss.

⁵⁷ STALDER, Bewilligungsverfahren, p. 64.

⁵⁸ LARGEY, p. 221.

indivision⁵⁹ et que les transferts de propriété soient conformes aux objectifs de la LDFR (art. 1 al. 1 LDFR)⁶⁰.

L'acquéreur dispose d'un droit subjectif à se voir octroyer l'autorisation, pour autant qu'il n'existe pas l'un des motifs de refus exhaustivement énumérés à l'art. 63 al. 1 LDFR. Selon cette disposition, l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque le prix convenu est surfait⁶¹, que l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur usuel dans la localité ou que l'acquéreur *n'est pas exploitant à titre personnel*⁶².

(ii) L'exploitant à titre personnel

L'exploitant à titre personnel est une notion juridique propre à la LDFR⁶³. Le motif de refus d'autorisation qui lui est lié a pour but de favoriser l'exploitation du sol par des personnes directement et personnellement impliquées dans l'agriculture⁶⁴, en évitant l'accapement des terres par des agriculteurs de loisirs ou des investisseurs qui ne vivraient pas du travail de la terre ; la LDFR cherche à exclure du marché foncier tous ceux qui cherchent à acquérir les entreprises et les immeubles agricoles principalement à titre de placement de capitaux ou dans un but de spéculation⁶⁵. Ainsi, le seul fait de supporter les risques économiques de l'exploitation est insuffisant⁶⁶.

La qualité d'« exploitant à titre personnel » suppose que le requérant de l'autorisation (par hypothèse, l'apiculteur) satisfasse aux critères cumulatifs fixés à l'art. 9 LDFR : l'acquéreur doit disposer des *aptitudes à exploiter* les terrains agricoles en plus de sa *volonté* et de sa participation physique et personnelle à l'exploitation⁶⁷. L'exploitant doit également disposer des capacités physiques⁶⁸ et financières pour exploiter les terres⁶⁹.

A titre liminaire, il convient de relever que le droit foncier rural n'exclut pas d'emblée la qualité d'exploitant à titre personnel celle ou celui qui exerce une *activité agricole à titre de hobby*. Pour s'en prévaloir, elle ou il doit satisfaire

⁵⁹ ATF 140 II 233, c. 3.1.1 = JdT 2015 I 364.

⁶⁰ TF 2C_20, 21/2021 du 19 novembre 2021, c. 4.1 ; ATF 145 II 328, c. 3.1.1 ; ATF 140 II 233, c. 3.1.2 = JdT 2015 I 364 ; ATF 132 III 515, c. 3.3.1 ; ATF 132 III 658, c. 3.3.1. STALDER, Verfügungsbeschränkungen, p. 19. Voir également LARGEY, p. 216 ; TRANDAFIR, p. 86

⁶¹ A propos de cette condition, voir LARGEY, p. 225 s. avec les références citées.

⁶² En principe, puisque la loi prévoit certaines exceptions. *Infra* II.B.3.b.iii.

⁶³ ATF non publié 5A.20/2004 du 2 novembre 2004 in ZBGR 87 (2006), p. 278.

⁶⁴ DONZALLAZ, Pratique, N. 414.

⁶⁵ Arrêt TF 5A.20/2004, c. 3.1. Message LDFR, FF 1988 III 889, p. 906.

⁶⁶ DONZALLAZ II, N 3209 ; BEELER, p. 104. Voir à ce propos ATF non publié 5A.20/2004 du 2 novembre 2004 in ZBGR 87 (2006), p. 106.

⁶⁷ Arrêt TF 5A.20/2004 du 2 novembre 2004, c. 2.2. Voir également Kommentar BGGB-HOFER, art. 9 N 12 ss ; LARGEY, p. 226 ss.

⁶⁸ L'acquéreur ne doit pas souffrir d'un handicap ou avoir un âge qui l'empêche de cultiver.

⁶⁹ HENNY, Questions, p. 251 ; BEELER, p. 109 ; Kommentar BGGB-HOFER, art. 9 N 37a ss.

personnellement aux conditions de l'art. 9 LDFR⁷⁰. En outre, il convient d'admettre que l'apiculture consiste à exploiter des terrains agricoles. Elle est *dépendante du sol*, la production de miel par les abeilles étant rendue possible exclusivement par la récolte préalable du nectar contenu dans les fleurs poussant en pleine terre. D'autre part, le miel est incontestablement une denrée se prêtant à la consommation issue de la garde d'animaux de rente⁷¹.

L'art. 9 al. 1 LDFR mentionne qu'est exploitant à titre personnel « quiconque cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, dirige personnellement celle-ci ». Pour être exploitant à titre personnel, il faut mettre « la main à la pâte », prendre les décisions importantes qui concernent l'exploitation agricole des terres⁷² et la gestion de l'entreprise agricole. Le prétendant à l'acquisition doit avoir la volonté d'exploiter lui-même et durablement les immeubles agricoles en question⁷³ ; il doit vouloir cultiver les terres, les travailler pour leur en faire produire des végétaux utiles aux besoins de l'homme. Tout autre but d'exploitation échappe à la notion d'exploitation à titre personnel. La condition de la volonté est remplie lorsqu'il existe des indices clairs en faveur d'une exploitation à long terme ; elle s'examine notamment au regard des dispositions prises par l'acquéreur en vue d'une exploitation personnelle⁷⁴. S'agissant d'un fait futur, il suffit au requérant de rendre son implication personnelle simplement vraisemblable, ce qui peut être le cas par la simple mise en évidence de ses attaches actuelles ou passées avec l'agriculture⁷⁵.

Dans les petites exploitations agricoles, l'exploitant doit effectuer la totalité des travaux⁷⁶ ; dans les grandes exploitations, si l'exploitant n'est pas tenu d'effectuer personnellement l'intégralité des travaux⁷⁷, il doit y contribuer dans une mesure importante⁷⁸. BEELER⁷⁹ suggère que, pour une entreprise agricole importante, la proportion de travail de l'exploitant à titre personnel devrait équivaloir à 2/3 de l'année ; le Tribunal fédéral s'en tient à la moitié de l'année⁸⁰. Il faut quoi qu'il en soit que l'exploitant travaille dans une mesure importante dans son exploitation ; il doit s'impliquer personnellement tel un véritable professionnel⁸¹. La part de

⁷⁰ WASSERFALLEN, N 78 ; Kommentar BGBB-HOFER, art. 9 N 23.

⁷¹ Arrêt CJGE ATA/615/2017 du 30 mai 2017, c. 4b.

⁷² HENNY, Questions, p. 251.

⁷³ HENNY, Questions, p. 251 ; STALDER, Bewilligungsverfahren, p. 66 ; Kommentar BGBB-HOFER, art. 9 N 26.

⁷⁴ Kommentar BGBB-HOFER, art. 9 N 44.

⁷⁵ Arrêt TF 2C_747/2008 du 5 mars 2009, c. 3.1.

⁷⁶ DONZALLAZ II, N 3210.

⁷⁷ ATF non publié 5C.547/2002 du 22 février 2003.

⁷⁸ ATF non publié 5A.20/2004 du 2 novembre 2004. Message LDFR, FF 1988 III 889, p. 924.

⁷⁹ BEELER, p. 278. La seule taille des vignes et le désherbage manuel des prairies est insuffisant.

⁸⁰ ATF non publié 5C.547/2002 du 22 avril 2003. Voir également WASSERFALLEN, N 70-71.

⁸¹ DONZALLAZ II, N 3209 avec la jurisprudence citée et N 3210-3211 avec les exemples jurisprudentiels cités.

travail de l'exploitant et sa famille devrait s'élever entre 0,75 et 1 UMOS, selon le type d'exploitation⁸².

L'exploitation personnelle des terres est insuffisante. L'art. 9 al. 2 LDFR exige en outre que le requérant soit « capable d'exploiter à titre personnel ». L'acquéreur est tenu de posséder les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture pour cultiver lui-même les terres et diriger une entreprise agricole. Ces aptitudes sont acquises par une formation professionnelle adéquate, voire par une expérience durable, pertinente et effective jusqu'au moment déterminant⁸³, sans que ce critère soit décisif⁸⁴. Le requérant est tenu d'atteindre la moyenne d'aptitudes professionnelles liées à l'activité agricole concernée, établie sur une base nationale⁸⁵. Elle repose en principe sur la possession d'un diplôme délivré par une école d'agriculture⁸⁶ ou, pour le moins, sur une longue expérience acquise en tant qu'exploitant. A cet égard, les considérations locales doivent s'effacer devant l'importance de la formation professionnelle agricole reconnue au niveau fédéral. A tout le moins, la formation requise doit correspondre à un standard national⁸⁷. Seul celle ou celui qui est au bénéfice d'une formation ou de connaissances pratiques suffisantes, au plus tard au moment où la décision est prise, peut se voir octroyer une autorisation d'acquies^{88 89}.

S'agissant de l'apiculture, il nous paraît que le l'obtention du *brevet fédéral d'apiculteur.trice*⁹⁰, en tant qu'il s'agit d'un brevet fédéral d'examen professionnel octroyé sous l'empire de l'art. 43 LFPR, permet de satisfaire à l'exigence de formation découlant de l'art. 9 al. 2 LDFR. Tel n'est, à notre sens, pas le cas, des formations continues dispensées localement – du moins sans être accompagnées de la preuve d'une formation pratique importante, d'une expérience considérable et d'une qualité de production éprouvée. Dans une affaire genevoise, la Cour de justice a admis la qualité d'exploitant à titre personnel à une apicultrice qui consacrait tout son temps à l'apiculture et qui proposait une production importante.

⁸² Kommentar BGGH-HOFER, art. 9 N 18.

⁸³ ATF non publié 5C.547/2002 du 22 avril 2003 ; RVJ 2005, p. 267. Une certaine expérience de la culture maraîchère « sur le tas » dans l'environnement familial ne saurait être assimilée à la formation agricole adéquate, tout comme avoir cultivé, durant deux ans, une parcelle d'un peu moins de deux hectares à l'étranger. TF 5A.17/2006 du 21 décembre 2006, c. 2.4.2 ; TA FR 603 2021 66 du 19 octobre 2021, c. 2.5. Voir également WASSERFALLEN, N 72 ; Kommentar BGGH-HOFER, art. 9 N 34.

⁸⁴ DONZALLAZ II, N. 3219.

⁸⁵ ATF 110 II 488, c. 5 ; arrêt TF 2C_747/2008, c. 3.1.

⁸⁶ ATF non publié in RJJ 2001, p. 328, c. 2b et in CDA 2001, p. 186 ss. Voir également Message LDFR, FF 1988 III 889, p. 924-925.

⁸⁷ DONZALLAZ II, N 3216 avec les nombreuses références citées. Voir également Message LDFR, FF 1988 III 889, p. 924-925.

⁸⁸ Arrêt TF 2C_747/2008, c. 3.1 avec les références citées.

⁸⁹ On relève que la perception de paiements directs au sens des art. 70 ss LAgr – laquelle exige une formation agricole (*supra* II.B.3.a) – n'est qu'un indice en faveur de la reconnaissance de l'aptitude d'une personne à exploiter à titre personnel en vertu de la LDFR. WASSERFALLEN, N 75.

⁹⁰ *Supra* II.B.2.b.

Celle-ci avait été formée à l'apiculture par un professionnel ; elle avait pris part à des cours dispensés par la société genevoise d'apiculture et avait obtenu un label d'or pour son miel⁹¹.

(iii) L'apiculteur qui n'est pas exploitant à titre personnel

En l'absence d'un acquéreur qui puisse être qualifié d'exploitant à titre personnel conformément à l'art. 9 LDFR, l'autorisation doit être refusée s'il n'existe aucun motif justifiant une exception.

L'art. 64 LDFR dresse une liste non exhaustive d'exceptions au principe d'exploitation à titre personnel⁹². Lorsque l'une des exceptions mentionnées au premier alinéa est reconnue, ou à défaut d'un autre motif justificatif pertinent dans le cas d'espèce, l'autorité est tenue de délivrer l'autorisation d'acquérir de l'art. 61 al. 1 LDFR⁹³ ; elle ne dispose à cet égard d'aucune marge d'appréciation⁹⁴. Il n'y a donc pas lieu d'effectuer une pesée des intérêts en présence afin de déterminer si la condition de l'exception à l'exploitant personnel est réalisée, ni de prendre en compte un éventuel caractère agricole essentiel des parcelles considérées⁹⁵. L'autorité peut en revanche assortir l'autorisation d'acquérir de charges (art. 64 al. 2 LDFR), par exemple l'obligation de conserver une utilisation agricole des terres⁹⁶.

L'apiculteur qui n'est pas exploitant à titre personnel est tenu de se prévaloir d'un motif justificatif au sens de l'art. 64 al. 1 LDFR s'il souhaite acquérir un immeuble ou une entreprise agricole soumise à la LDFR, notamment :

- *L'offre publique à un prix qui ne soit pas surfait (let. f).* L'autorisation d'acquérir doit être octroyée lorsque, « malgré une offre publique à un prix qui ne soit pas surfait, aucune demande n'a été faite par un exploitant à titre personnel » (art. 64 al. 1 let. f LDFR)⁹⁷. Cette exception constitue une soupape de sécurité qui permet à un paysan désireux de se défaire d'un immeuble ou d'une entreprise agricole, bien qu'aucun exploitant à titre personnel ne soit intéressé, de l'aliéner

⁹¹ Arrêt CJGE ATA/615/2017 du 30 mai 2017, c. 4c. La Cour de Justice laisse ouverte la question de savoir si son jugement aurait été différent dans l'hypothèse où l'apicultrice avait matériellement pu suivre la formation professionnelle d'apiculteur.trice. Dans cette affaire, la décision litigieuse avait été rendue alors que les cours en français du brevet fédéral d'apiculteur.trice n'avaient pas encore été dispensés. A notre avis, l'art. 9 al. 2 LDFR ne pose pas l'exigence du brevet ; contrairement à l'art. 4 OPD, il ne prescrit pas de formation spécifique, mais une exigence d'aptitude.

⁹² DONZALLAZ, Pratique, N 494. ATF 122 III 287, c. 3a ; ATF non publié 5A.22/2002 du 7 février 2003 in Communications de droit agraire 2003, p. 55.

⁹³ La question du juste motif est une question de droit et non d'appréciation. DONZALLAZ, Pratique, N. 493 ; Kommentar BGBB- STALDER/BANDLI, art. 64 N 4 *in fine*.

⁹⁴ Kommentar BGBB- STALDER/BANDLI, art. 64 N 8 ; DONZALLAZ, Pratique, N 493.

⁹⁵ ATF 147 II 385, c. 8.1.

⁹⁶ ATF 147 II 385, c. 8.4.2 ; TA JU du 20 octobre 2004, in RJJ 2005 121, p. 128.

⁹⁷ SJ 2007, p. 73.

à un non-exploitant à titre personnel⁹⁸. Lorsqu'une offre suffisante d'un exploitant à titre personnel habilité est constatée, le propriétaire vendeur peut contracter avec lui et lui aliéner l'immeuble ou l'entreprise agricole au prix proposé. Il n'y est cependant pas tenu, car son appel d'offre ne l'engage que dans une relation précontractuelle⁹⁹.

- *L'autorisation définitive en vertu de l'art. 24 LAT*. L'acquéreur qui dispose d'une autorisation définitive permettant, conformément à l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT¹⁰⁰), de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture, peut acquérir des immeubles agricoles. Ce motif justificatif vise les situations où l'acquisition est justifiée par une construction définitivement autorisée hors de la zone à bâtir, mais non conforme à la zone d'implantation. On songe par exemple à un rucher considéré comme imposé par sa destination en zone agricole qui ne peut être autorisé sur la base de l'art. 16a LAT¹⁰¹.
- *La clause générale subsidiaire*. L'art. 64 al. 1 LDFR prévoit, à titre subsidiaire, une clause générale de justes motifs pouvant fonder l'octroi d'une autorisation d'acquérir exceptionnelle. Il s'agit d'une notion juridique indéterminée qui doit être concrétisée en tenant compte des circonstances du cas particulier et des objectifs de politique agricole du droit foncier rural¹⁰². L'autorité ne saurait poser des conditions excessives à l'application de la clause générale¹⁰³. Dans tous les cas, le juste motif ne doit pas porter atteinte aux buts poursuivis par la LDFR¹⁰⁴. L'autorisation ne concernant que l'acquisition et non l'aliénation, le juste motif doit être réalisé en premier lieu dans la personne du ou des acquéreur(s) à qui incombe(nt) le fardeau de la preuve¹⁰⁵; il peut l'être également dans les circonstances objectives du cas d'espèce, notamment toute circonstance étroitement liée à l'immeuble agricole en cause¹⁰⁶.

⁹⁸ LARGEY, p. 236-237; HENNY, Questions, p. 260; Kommentar BGGB-STALDER/BANDLI, art. 64 N 36.

⁹⁹ ATF 145 II 328, c. 3.3.2. DONZALLAZ, Problèmes, p. 361.

¹⁰⁰ RS 700.

¹⁰¹ *Infra* III.C.3.1.iii.

¹⁰² ATF 133 III 562, c. 4.4.1; ATF 122 III 287, c. 3a *in fine*; TF 5A.22/2002 du 7 février 2002, c. 3.1. Kommentar BGGB-STALDER/BANDLI, art. 64 N. 4; LARGEY, p. 237-238.

¹⁰³ TA GE 20/2012 du 10 janvier 2012.

¹⁰⁴ ATF 122 III 287, c. 3a *in fine*. HENNY, Restrictions, p. 20.

¹⁰⁵ Kommentar BGGB-STALDER/BANDLI, art. 64 N 5.

¹⁰⁶ ATF 133 III 562, c. 4.4.1; ATF 122 III 287, c. 3a. Kommentar BGGB-STALDER/BANDLI, art. 64 N 6.

(iv) Les dérogations légales à l'exigence d'autorisation¹⁰⁷

Aucune autorisation d'acquérir n'est requise dans le cadre d'une expropriation (art. 62 let. e LDFR)¹⁰⁸. Dès qu'un projet approuvé par l'autorité compétente contient le titre d'expropriation, il n'est plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour acquérir le terrain nécessaire à sa réalisation¹⁰⁹. Ce régime spécial dérogatoire ne paraît toutefois pas applicable à l'apiculture ; on ne voit guère dans quelles circonstances elle pourrait justifier une expropriation.

L'acquisition opérée par un propriétaire commun ou un copropriétaire échappe à l'obligation d'autorisation (art. 62 let. c LDFR). Cette exception est justifiée par l'intérêt que représente la réduction du nombre d'ayants droits au profit d'un seul propriétaire. Elle ne s'applique toutefois que lorsque le rapport de propriété commune ou de copropriété a pris naissance avec l'acquisition d'une part¹¹⁰, autrement dit uniquement lorsque le rapport de propriété initial (sur la part en question) a été établi conformément aux exigences de la LDFR – ou antérieurement à cette dernière.

III. Le régime de construction applicable à l'installation de ruches et de ruchers

A. La portée de l'exigence d'autorisation de construire

1. La notion de constructions et d'installations en droit fédéral

a) La définition matérielle

L'apiculture se caractérise par la garde et l'élevage d'abeilles. En pratique, une telle activité suppose de disposer d'abris aménagés pour les essaims d'abeilles, autrement dit de ruches. Celles-ci peuvent être regroupées au sein de ruchers. Les ruches peuvent revêtir différentes formes et correspondre à différents types ; il s'agit d'aménagements en principe en bois ou en paille destinés à accueillir une colonie et pourvus de dispositifs permettant de récolter le miel et les autres produits apicoles¹¹¹. Les ruches et ruchers peuvent être disposés sur ou dans des structures ancrées au sol (ruches sur bancs ou sur rails, pavillons, maisonnettes, ruches intégrées dans un bâtiment) ou, au contraire, prendre place sur des dispositifs – plus ou moins – mobiles (ruches sur palettes, ruches sur remorque).

L'art. 22 al. 1 LAT prescrit que la création ou la transformation de « toute construction ou installation » doit faire l'objet d'une « autorisation » de l'autorité

¹⁰⁷ Pour un exposé des régimes spéciaux dérogatoires, voir LARGEY, p. 238-242.

¹⁰⁸ L'exception vise également les améliorations foncières opérées avec le concours de l'autorité. Pour des détails, voir Kommentar BGGB-STALDER, art. 62 N 22-27.

¹⁰⁹ KOLLER, N 254.

¹¹⁰ Message LDFR, FF 1988 III 889, p. 973. Kommentar BGGB-STALDER, art. 62 N 16.

¹¹¹ Voir à ce propos <<https://www.aubonmiel.com/les-ruches/>> (consulté le 10.8.2023).

compétente. Partant, dès lors qu'une ruche ou un rucher est à qualifier de construction ou d'installation au sens de la LAT, sa création ou sa transformation¹¹² doit impérativement faire l'objet d'une décision prenant la forme d'une *autorisation de construire*¹¹³.

Selon la jurisprudence, les *constructions et les installations* désignent « tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui présentent une relation fixe au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement »¹¹⁴.

Sont assimilées à des constructions les constructions mobilières, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable dans un lieu fixe. Le critère de relation fixe avec le sol n'exclut pas de soumettre à une autorisation de construire des constructions mobilières non ancrées de manière durable au sol¹¹⁵. Les critères essentiels sont à ce titre le type et la sensibilité de l'environnement dans lequel le projet doit être réalisé¹¹⁶; une modification importante du paysage justifie en particulier l'assujettissement à une autorisation de construire¹¹⁷. La notion de construction dépend non seulement de l'installation proprement dite, mais également de l'utilisation organisée qui en est faite; l'utilisation fait en d'autres termes partie intégrante de la construction¹¹⁸.

b) *L'intérêt au contrôle préalable*

Le Tribunal fédéral prend en considération, lorsqu'il s'agit de définir si une intervention, un ouvrage ou un aménagement doit être soumis à une autorisation de construire, la fonction de la procédure administrative qui mène à celle-ci – en

¹¹² La création vise l'édification d'une nouvelle construction, son renouvellement ou son remplacement. La transformation désigne tant la rénovation, l'assainissement, la démolition et le changement d'affectation d'une construction existante. Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 38-39.

¹¹³ L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire est désignée par le droit cantonal; hors de la zone à bâtir, il doit s'agir d'une autorité cantonale (art. 25 al. 2 LAT).

¹¹⁴ ATF 113 Ib 314, c. 2b = JdT 1989 I 455 = Pra 1988, n° 134; ATF 120 Ib 379, c. 3c = JdT 1996 I 449 = DEP 1995, p. 107; ATF 123 II 256, c. 3 = JdT 1998 I 449 = DEP 1997, p. 475. Il n'y a pas lieu, du point de vue juridique, d'opérer une distinction entre l'installation et la construction. Toutes deux sont soumises à la même définition et au même régime légal.

¹¹⁵ Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 32. Voir notamment ATF 118 Ib 1, c. 2c = JdT 1994 I 453 = DEP 1992, p. 228 (forages exploratoires); ATF 123 II 256, c. 3 = JdT 1998 I 449 = DEP 1997, p. 475 (projet destiné à illuminer le Mont-Pilate).

¹¹⁶ Arrêt TF 1C_790/2013 du 27 août 2014, c. 2.3. Pour une casuistique à ce propos, voir Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 33-34.

¹¹⁷ Arrêt TF 1C_658/2014 du 24 janvier 2014, c. 4.1 (haie sur un toit plat donnant une impression de mur végétal); arrêt du TF 1C_424/2016 du 27 mars 2017, c. 2.1.2 (clôtures qui modifient le paysage).

¹¹⁸ Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 35.

d'autres termes, la dimension formelle. La procédure d'autorisation de construire permet à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables.

Pour déterminer si un aménagement est soumis à une procédure d'autorisation de construire, 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 »¹¹⁹. En substance, s'il y a un intérêt public au contrôle *a priori* d'un aménagement, ce dernier doit faire l'objet d'une autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT – quel que soit l'ouvrage, l'intervention ou l'aménagement issu de la main de l'être humain en cause.

2. *Les ruches et ruchers en tant que constructions*

a) *La définition de la construction et de l'installation*

Déterminer si une ruche ou un rucher créé ou transformé par la main de l'homme doit être soumis à une autorisation de construire suppose d'examiner, dans chaque cas d'espèce, si elle ou il répond à la notion de construction ou d'installation définie par la jurisprudence. Il n'est ainsi pas possible d'établir une fois pour toutes si tout aménagement apicole doit être qualifié de construction ou d'installation. La situation doit être examinée au cas par cas, en prenant en considération les spécificités de la ruche elle-même, mais également ses effets et les effets de son utilisation sur le sol et sur l'environnement (considéré au sens large). Certaines grandes lignes peuvent être tracées.

b) *Les ruches et ruchers*

L'ancrage fixe et durable au sol d'une ruche ou d'un rucher conduit en principe à admettre sa qualité de construction ou d'installation. Sont visés en particulier les pavillons ou les maisonnettes contenant des ruches, l'aménagement de bâtiments existants pour accueillir des ruches, ainsi que les infrastructures destinées à supporter ou contenir des ruches telles que des rails ou des structures en bois ou en béton ancrées au sol. On réserve les situations dans lesquelles l'ancrage au sol est réduit et dépourvu de fondations, si l'aménagement et l'utilisation qui en est faite n'ont pas d'effet sensible sur le sol et ne portent pas atteinte à l'environnement.

La situation est plus délicate s'agissant des ruches et ruchers mobiles ou disposés sur des structures mobiles telles que des palettes ou une remorque. Il convient dans ce cas d'examiner si et dans quelle mesure les aménagements et l'utilisation qui en est faite sont susceptibles de modifier sensiblement ou porter atteinte à l'environnement ou au sol. A notre sens, il faut à cet égard admettre qu'un nombre restreint de ruches mobiles ne saurait être assimilé à une construction – *a fortiori* lorsqu'elles sont installées de manière provisoire en un lieu et sont destinées à être déplacées dans un délai raisonnable. Une réserve peut néanmoins être

¹¹⁹ Arrêt TF 1A.257/2000 du 2 mai 2001, c. 2a ; ATF 119 Ib 222, c. 3a ; ATF 123 II 256, c. 3 ; ATF 120 Ib 379, . 3c.

envisagée dans l'hypothèse où, même en nombre limité, il subsiste un risque d'atteinte à l'environnement ; on songe à l'installation de ruches dans un biotope protégé lorsqu'il existe un risque de concurrence dommageable avec d'autres espèces animales, notamment des abeilles sauvages. Le Tribunal administratif vaudois (actuellement Cour de droit administratif et public, CDAP) a considéré, que l'installation de trois ruches en zone villa ne nécessite pas d'autorisation de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT ; il s'agissait d'une installation purement mobilière dépourvue d'effet sur le sol¹²⁰. Dans une affaire antérieure à l'adoption de la LAT, le Tribunal administratif vaudois avait déjà admis que quatre ruches mobiles placées, en zone villa, sur des traverses métalliques amovibles reposant sur des plots de béton sans autre fondation ne modifient pas de façon sensible la configuration du sol, et ne peuvent être considérées comme des constructions¹²¹. Plus récemment, le Tribunal cantonal valaisan a considéré que placer deux ruches sur un bien-fonds situé en zone à bâtir nécessite une autorisation de construire ; le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur cette question¹²². A notre sens, deux ruches en zone à bâtir ne satisfont pas à la définition de la construction ou de l'installation si, dans le cas d'espèce, elles n'ont pas un effet sensible sur le sol et n'induisent pas une atteinte à l'environnement. Il semble douteux que le risque de piqûre justifie à lui seul un contrôle *a priori* systématique, du point de vue de l'aménagement du territoire, de toute ruche située en zone constructible. En revanche, ce motif peut intervenir comme motif d'exclusion d'une activité dangereuse en droit public – y compris hors d'une procédure d'autorisation de construire¹²³ ; il peut en outre intervenir dans le cadre de la mise en œuvre du droit privé, en présence d'immissions excessives¹²⁴.

3. Les règles spéciales de droit cantonal

Le droit cantonal prévoit parfois des *dispositions spéciales* permettant d'exclure de l'exigence d'autorisation de construire certains aménagements de faible importance. Tel est notamment le cas de l'ordonnance cantonale valaisanne du 22 mars 2017 sur les constructions (OC-VS¹²⁵). Ainsi, suivant l'art. 17, les « installations agricoles amovibles » – les ruches mobiles en font à l'évidence partie – échappent à l'autorisation de construire si leur durée ne dépasse pas 6 mois (let.

¹²⁰ Arrêt TAVD AC.1992.0248 du 24 décembre 1993, c. 1. Cette jurisprudence est rappelée dans une affaire de garderie (arrêt TAVD AC.97/044 du 23 novembre 1999, c. 1b = RDAF 2000 I 244).

¹²¹ RDAF 1973 392. Cette jurisprudence a été rendue en vertu de l'ancienne loi cantonale sur l'aménagement du territoire et non pas de la LAT qui n'est entrée en vigueur que 8 ans plus tard. Elle ne paraît toutefois pas contredire une interprétation actuelle de la notion de construction ou d'installation.

¹²² TCVS A1 17 136 du 20 juillet 2018 ; TCVS A1 19 84 du 11 juillet 2020. Arrêt TF 2C_695/2018 du 27 mars 2019.

¹²³ *Infra* III.B.1.

¹²⁴ Art. 679 et 684 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210). On note que l'autorisation de construire, pas plus que l'aménagement du territoire, n'a pas fonction ou vocation de régler les conflits de voisinage.

¹²⁵ RSVS 705.100.

d). En zone à bâtir exclusivement, des petites constructions et installations privées annexes, de même que les installations et aménagements extérieurs de jardins privés, n'y sont pas non plus soumis (let. c). Le droit vaudois prévoit également des exceptions à l'autorisation de construire, à l'art. 68a du règlement cantonal du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC-VD¹²⁶). Il vise en particulier les constructions mises en place pour une durée limitée (al. 2 let. c) et les aménagements extérieurs, excavations et travaux de terrassement de minime importance. Selon les circonstances, l'installation de ruches peut se reposer sur ces exceptions pour échapper à l'exigence d'autorisation de construire – lorsqu'elles sont en nombre restreint et qu'elles sont déplacées régulièrement ou que leur installation ne nécessite qu'une intervention limitée. La situation doit être examinée de cas en cas ; dans le doute, l'autorité compétente renseigne l'apiculteur.

La jurisprudence a admis certaines de ces dérogations de droit cantonal, notamment s'agissant d'aménagements d'une hauteur limitée, de modifications de terrain d'une ampleur restreinte et d'installations temporaires¹²⁷. Néanmoins, dès lors qu'une intervention ou un aménagement répond à la définition matérielle de la construction au sens de l'art. 22 al. 1 LAT ou qu'il existe un intérêt public à son contrôle préalable, les exceptions cantonales sont inapplicables. Suivant le principe de primauté du droit fédéral (force dérogatoire du droit fédéral, art. 49 Cst.), le droit cantonal ne peut pas déroger aux exigences de l'art. 22 al. 1 LAT¹²⁸.

B. Le régime applicable en l'absence de construction

1. L'installation dispensée d'autorisation de construire

Dans l'hypothèse où une ruche ou un rucher ne répond pas à la définition matérielle et fonctionnelle de la construction ou de l'installation, il échappe à l'exigence d'autorisation de construire. Il peut ainsi être installé librement du point de vue de la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions (*Figure 1*).

Des restrictions de droit public peuvent néanmoins s'opposer à des aménagements ou des ouvrages quand bien même ce ne sont pas des constructions ou des installations, ceci hors d'une procédure d'autorisation de construire. S'agissant des ruches et des ruchers, le risque de piqûre et la tranquillité publique pourraient justifier le déplacement de ces installations et des colonies qu'elles

¹²⁶ RSVD 700.11.1.

¹²⁷ Arrêt TF 1C_162/2017 du 4 septembre 2017. Voir pour d'autres exemples, Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 34.

¹²⁸ ATF 120 Ib 379, c. 3c ; arrêt TF 1A.257/2000 du 2 mai 2001, c. 2c. On comprend dès lors que les dérogations cantonales n'en sont pas vraiment. Elle ne peuvent viser que les interventions et les ouvrages qui ne sauraient constituer une construction ou une installation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT ; elles ne peuvent être comprises et interprétées dans ce cadre restreint dicté par le droit fédéral.

Thierry Largey

abritent¹²⁹ ; il peut en être de même de restrictions relevant de la protection de la nature visant à préserver certaines espèces ou à éviter toute installation dans certains secteurs protégés.

2. Les ruches en forêt

a) Les critères du défrichement

Dans l'*aire forestière*, autrement dit la forêt au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo¹³⁰), toute intervention, exploitation, aménagement et construction est soumis à un régime spécial destiné à préserver les différentes fonctions forestières et assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique (art. 1 LFo). Au premier chef, le changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier, qualifié de *défrichement* à l'art. 4 LFo, est interdit en vertu de l'art. 5 al. 1 LFo. Une autorisation exceptionnelle de défricher peut néanmoins être accordée en présence d'un motif primant la conservation de la forêt et lorsque les conditions de l'art. 5 al. 2, 3 4 et 5 et de l'art. 6 LFo sont remplies.

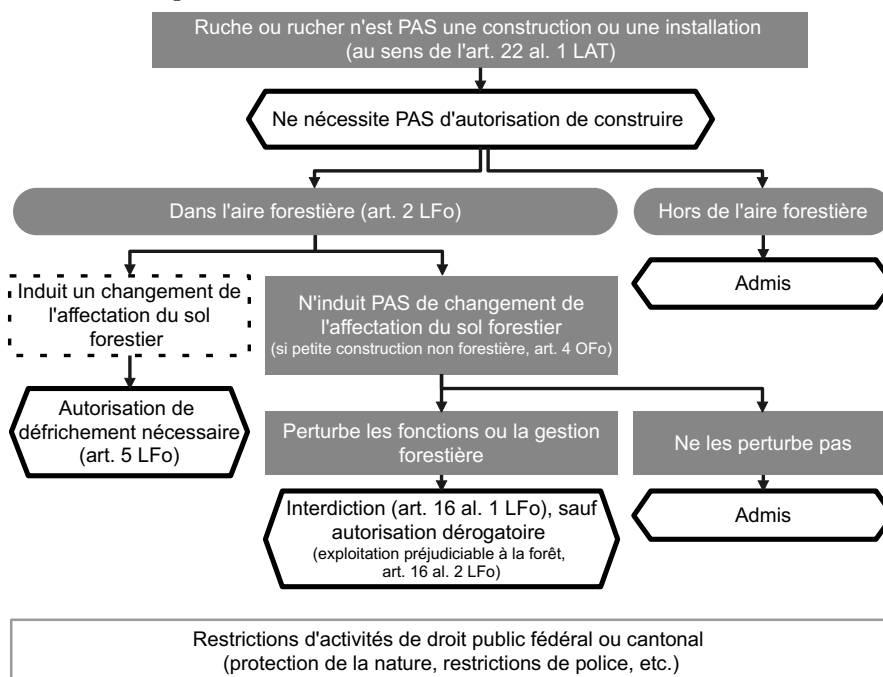


Figure 1. Régime applicable aux ouvrages et aménagements qui ne peuvent être qualifiés de constructions au sens de la LAT.

¹²⁹ TCVS A1 19 84 du 11 juillet 2020, c. 6.3.

¹³⁰ RS 921.0.

L'art. 4 let. a de l'ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo¹³¹) prescrit que les constructions et installations forestières, ainsi que les petites constructions et installations non forestières ne sont pas considérées comme des défrichements et échappent ainsi aux exigences des art. 5 et 6 LFo¹³².

En tant qu'ils ne servent pas la gestion des forêts ou leurs fonctions, les ruches et les ruchers *ne peuvent pas être assimilés à des constructions forestières* (art. 13a al. 1 OFo). Les abeilles ne sont pas indispensables à la conservation de la forêt ; si les ruches se situent à proximité de la forêt, les abeilles peuvent atteindre cette dernière et ainsi contribuer à la dissémination du pollen. Le fait que les abeilles fassent naturellement partie de la forêt et qu'elles en aient besoin pour produire du miel de forêt ne change rien à ce constat¹³³.

b) Les petites constructions non forestières en forêt (art. 4 OFo)

La situation examinée dans le présent chapitre vise des aménagements ou des interventions qui ne constituent pas une construction au sens de la LAT ; elles n'ont à ce titre pas d'incidence sur l'affectation du territoire, ne modifient pas sensiblement l'espace extérieur et le sol et ne portent pas atteinte à l'environnement. Dans ces circonstances, les ruches envisagées ne répondent en principe pas à la définition du défrichement telle qu'elle ressort de l'art. 4 LFo. Peuvent-elles *de lege* être considérées comme de petites constructions et installations non forestières au sens de l'art. 4 let. a OFo ?

L'ancienne ordonnance sur les forêts (art. 28 al. 3 OFor 1965) citait les refuges de chasse, ruchers ou roulottes comme de petites constructions temporaires. Ces exemples n'ont pas été repris par le Conseil fédéral dans son Message LFo 1988. Ceci fait plutôt penser au Tribunal fédéral que les ruches ne sont en principe pas (ou plus) à considérer comme des petites constructions ou installations non forestières au sens de l'art. 4 let. a OFo¹³⁴. Dans un arrêt antérieur¹³⁵, il a laissé ouverte la question de savoir si le rucher litigieux, qui occupait environ 250 m² avec les installations environnantes, devait être considéré comme une petite construction non forestière.

L'appréciation doit se faire en premier lieu au regard de l'étendue et de l'intensité de l'utilisation du sol forestier, en appliquant un critère strict afin que le but de la législation forestière, notamment la conservation du patrimoine forestier, ne soit pas largement remis en question. La désignation de la fonction d'une construction ou d'une installation ne peut guère être le critère décisif pour la qualifier de petite construction ou de petite installation. Si une construction présente une taille telle que l'on ne peut plus parler d'une utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier, elle ne peut plus, pour cette raison déjà, être classée dans la catégorie des

¹³¹ RS 921.01.

¹³² Commentaire LFo-BORLAT, art. 16 N 56.

¹³³ Arrêt TF 1A.277/1999 du 25 mai 2000, c. 5a. KEEL/ZIMMERMANN, p. 332.

¹³⁴ Arrêt TF 1A.32/2004 du 30 septembre 2004, c. 3.1.3. Commentaire LFo-BORLAT, art. 16 N 4.

¹³⁵ Arrêt TF 1A.277/1999 du 25 mai 2000.

« petites constructions » au sens de l'art. 4 let. a OFo. Si, du seul point de vue de sa surface, une construction ne dépasse pas la limite d'exploitation du sol forestier, il n'en résulte pas nécessairement qu'elle doit être classée comme petite construction. Dans un tel cas, il convient d'examiner plus avant si son but implique également l'inclusion d'un certain périmètre et quelle est l'intensité de l'utilisation dans ce domaine. Il convient donc d'examiner au cas par cas, en fonction de l'ensemble des circonstances, si une construction ou une installation peut être considérée comme une petite construction ou une installation non forestière au sens de la législation forestière¹³⁶.

Le fait qu'une ruche ou un rucher ne puisse être qualifié de construction au sens de la LAT constitue à notre sens un indice en faveur d'une petite construction non forestière au sens de l'art. 4 OFo. Cela ne dispense pas d'un examen du cas d'espèce au regard des critères établis par la jurisprudence, notamment le périmètre et l'intensité d'exploitation du sol forestier que nécessite l'activité apicole.

Dans la mesure où une ruche ou un rucher peut être qualifié de petite construction non forestière, il est nécessaire d'évaluer s'il compromet ou perturbe les fonctions ou la gestion de la forêt. En substance, les fonctions forestières ne doivent pas s'en trouver trop affectées. Si tel est le cas, l'exploitation du sol forestier est admise librement sans autorisation spéciale. En revanche, si la fonction ou la gestion forestière est perturbée, l'exploitation ou l'ouvrage envisagé est interdit (art. 16 al. 1 LFo), sous réserve d'une *autorisation dérogatoire d'exploitation préjudiciable à la forêt* si des raisons importantes le justifient (art. 16 al. 2 LFo)¹³⁷. Il doit exister pour cela un intérêt prépondérant à autoriser l'exploitation considérée ; sont requises à ce titre une pesée consciencieuse des intérêts en présence et une prise en compte large de l'intérêt public à la conservation des forêts¹³⁸.

C. Le régime applicable aux constructions et installations

1. La conformité à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT)

Lorsque la ruche ou le rucher est une construction ou une installation, sa création ou sa transformation doit faire l'objet d'une *autorisation de construire* (Figure 2). La LAT distingue deux types d'autorisation, l'une ordinaire et l'autre exceptionnelle ou dérogatoire. Le critère de distinction réside dans la *conformité* de la construction à l'affectation de la zone dans laquelle elle se situe (art. 22 al. 2 let. a LAT). Celle-ci est déterminée dans une certaine mesure par le droit fédéral qui précise en particulier les critères de conformité à la zone agricole (art. 16 LAT) aux art. 16a LAT et 34 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du

¹³⁶ ATF 139 II 134, c. 6.2 ; arrêt TF 1A.32/2004 du 30 septembre 2004, c. 3.1.3 et 3.1.5 ; arrêts TF 1E.13/2004 et 1E.14/2004 du 8 février 2005, c. 4.4. Commentaire LFo-BORLAT, art. 16 N 22.

¹³⁷ Il n'y a pas de droit à obtenir une autorisation d'exploitation préjudiciable ; les autorités compétentes peuvent (*können*) l'octroyer, mais n'y sont pas tenues.

¹³⁸ Commentaire LFo-BORLAT, art. 16 N 47 ; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, p. 157.

territoire (OAT¹³⁹). Sont également prévues des restrictions d'utilisation dans les inventaires de protection de la nature relevant de la compétence de la Confédération¹⁴⁰. Il incombe plus encore au droit cantonal et communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones ; les règlements des plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT précisent les mesures et les limitations applicables à chacune d'entre elles¹⁴¹.

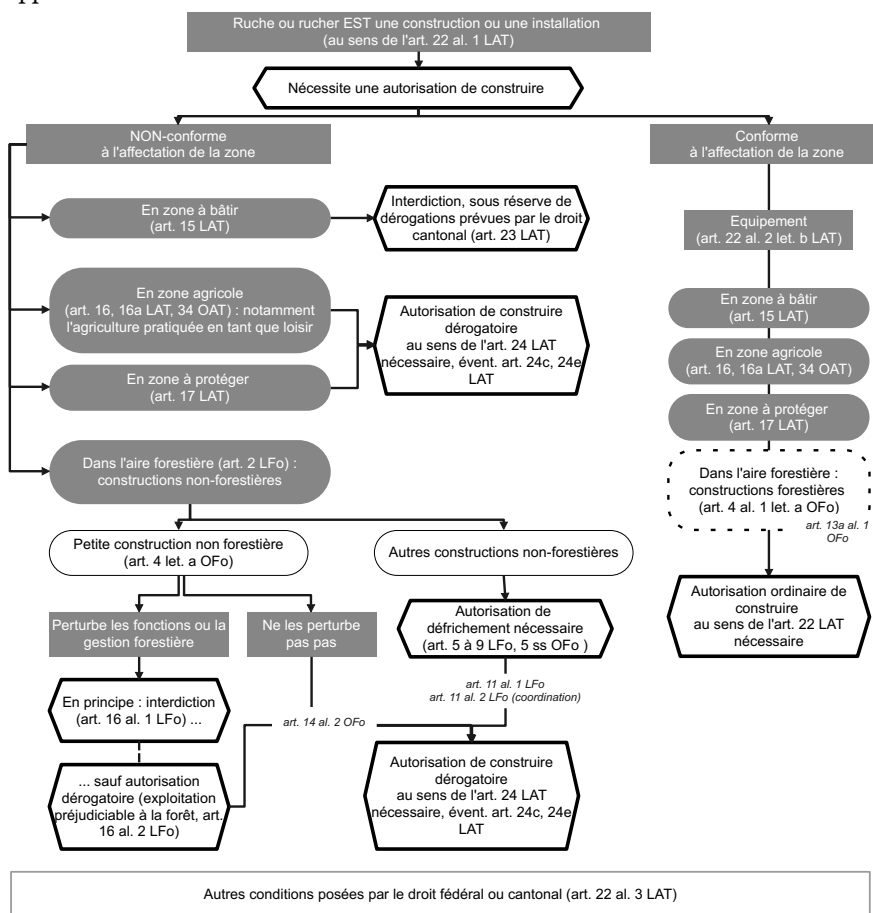


Figure 2. Régime applicable aux constructions et installations suivant les art. 22 ss LAT.

¹³⁹ RS 700.1.

¹⁴⁰ Art. 5 et 18a de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451).

¹⁴¹ Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 78, ainsi que 79 à 90 pour un exposé des conditions de conformité par zone.

Thierry Largey

Une construction ou une installation conforme à l'affectation de la zone dans laquelle elle est prévue est soumise au régime de l'*autorisation ordinaire de construire* au sens de l'art. 22 LAT¹⁴².

A défaut de conformité, elle est soumise à une autorisation de construire dérogatoire au sens des art. 24 à 24e et 37a LAT¹⁴³ (*infra* 3). Lorsque les conditions de l'autorisation sont remplies, l'autorité compétente est tenue de la délivrer si elle est conforme au reste de l'ordre juridique (*infra* 4). S'agissant des constructions et installations apicoles, la condition de la conformité se pose avec une acuité particulière dans la zone agricole (*infra* 2).

De surcroît, dès lors qu'ils ne peuvent être assimilés à des constructions forestières, les ruches et ruchers ne sont pas conformes à l'aire forestière et ne sauraient bénéficier d'une autorisation de construire ordinaire en forêt (art. 13a al. 1 OFo).

2. La conformité à l'affectation de la zone agricole

a) L'exploitation agricole ou horticole productrice

Suivant l'art. 16a al. 1 LAT, 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 », pour autant que la notion de conformité n'ait pas été restreinte dans un plan d'aménagement en vertu de l'art. 16 al. 3 LAT.

La conformité à l'affectation en zone agricole répond à quatre conditions cumulatives :

- La construction sert à l'*exploitation agricole (landwirtschaftliche Bewirtschaftung)* telle que définie à l'art. 34 al. 1 et 2 OAT : 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, l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel ou la préparation, le stockage, la vente de produits agricoles. L'activité agricole peut être exercée à titre principal ou à titre accessoire¹⁴⁴. L'apiculture satisfait à l'évidence à cette condition en tant qu'elle est une activité agricole consistant à produire des denrées alimentaires issues de la garde d'animaux de rentes – les abeilles – et indirectement de la culture de végétaux. La préparation, le stockage et la vente de produits apicoles sont également susceptibles de servir la production agricole, aux conditions de l'art. 34 al. 2 OAT, en particulier s'ils ne revêtent pas un caractère industriel¹⁴⁵ et s'ils sont

¹⁴² L'art. 22 al. 2 LAT exige en outre que, pour qu'une construction soit autorisée de manière ordinaire, le terrain doit être « équipé » – suivant les exigences de l'art. 19 al. 1 LAT. Sur cette notion, voir Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 91 à 93 ; Commentaire pratique LAT : Planifier-JEANNERAT, art. 1-9 N 16 ss.

¹⁴³ KEHRLI, N 48-49.

¹⁴⁴ Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 16.

¹⁴⁵ A propos de ce critère, voir arrêt CJGE ATA/462/2020 du 7 mai 2020, c. 11.

issus de la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions¹⁴⁶.

- La construction sert à l'*exploitation tribulaire du sol*. Ce dernier doit être indispensable en tant que facteur de production¹⁴⁷ ; pour le moins, un lien suffisant doit exister entre le sol et la construction en cause (art. 37 al. 2 OAT). Des conditions de production naturelles sont en principe exigées¹⁴⁸. La garde d'animaux de rente est considérée comme tribulaire du sol lorsque le fourrage servant à l'alimentation des bêtes est produit pour l'essentiel sur les propres terres. S'agissant de l'apiculture, il faut convenir qu'elle dépend principalement et de manière prépondérante du sol¹⁴⁹ en tant qu'y poussent les plantes à fleurs nécessaires à la production des produits apicoles. Au demeurant, la source d'alimentation des abeilles mellifères élevées se situe pour l'essentiel sur les propres terres. A ce titre et à ces conditions, l'apiculture doit être considérée comme tribulaire du sol¹⁵⁰.
- La construction est *nécessaire* à l'exploitation agricole (art. 34 al. 4 let. a OAT). La nécessité doit être établie par le requérant tant à propos de l'ouvrage lui-même¹⁵¹ et de son utilisation, mais également du point de vue de l'emplacement d'implantation. La preuve doit être apportée que la construction est objectivement nécessaire à l'endroit prévu, qu'il existe un intérêt digne de protection, après une pesée globale des intérêts, à ce qu'elle soit implantée à l'endroit choisi¹⁵². Compte tenu de l'intérêt public à éviter la dispersion des constructions, les constructions et installations doivent être regroupées autant que possible (principe de regroupement)¹⁵³. Selon la jurisprudence, le critère de la nécessité coïncide pour l'essentiel avec celui de l'implantation imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT¹⁵⁴.

¹⁴⁶ Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 49 ; KEHRLI, N 56. Voir à propos de la notion de région arrêt CJGE ATA/462/2020 du 7 mai 2020, c. 9 avec les références citées.

¹⁴⁷ ATF 129 II 413, c. 3.1. KEHRLI, N 60.

¹⁴⁸ Arrêt TF 1C_561/2012 du 4 octobre 2013, c. 2.4.3 = ZBl 2015 2018. Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 30 ss.

¹⁴⁹ Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 33.

¹⁵⁰ Dans ce sens arrêt CJGE ATA/462/2020 du 7 mai 2020, c. 19a.

¹⁵¹ Notamment éviter le surdimensionnement des constructions. Arrêt TF 1C_647/2012 du 3 septembre 2014, c. 11 ; arrêt TF 1C_266/2013 du 9 octobre 2013, c. 3.1.1 et 3.1.2.

¹⁵² Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 46. Arrêt TF 1C_550/2009 du 9 septembre 2009, c. 4.2.

¹⁵³ Arrêt TF 1C_892/2013 du 1^{er} avril 2014, c. 4.2 ; arrêt TF 1C_266/2013 du 9 octobre 2013, c. 3.2 ; arrêt TF 1C_341/2019 du 24 août 2020, c. 3.1.3 ; arrêt TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020, c. 3.1 ; Arrêt TAVD AC.2019.0147, c. 3a.

¹⁵⁴ Arrêt TF 1C_561/2012 du 4 octobre 2013, c. 3.1 = ZBl 2015 218 ; arrêt TF 1A.312/2005 du 29 septembre 2006, c. 6.1. Commentaire pratique LAT : Hors zone- MUGGLI, art. 24 N 7.

La nécessité ne saurait être admise que si l'emplacement et l'aménagement sont dans une relation fonctionnelle directe avec l'exploitation agricole. En outre, l'aménagement concret ne doit pas être surdimensionné¹⁵⁵ et se montrer nécessaire à une exploitation adéquate du sol à l'emplacement prévu¹⁵⁶. La condition de la nécessité s'apprécie de cas en cas selon des critères objectifs ; elle dépend notamment de la surface cultivée, du type de culture et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et de la nécessité de l'exploitation¹⁵⁷.

La nécessité n'est, au surplus, admise que s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT).

- *Aucun intérêt prépondérant* ne s'oppose à l'implantation de la construction à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 let. b OAT), après une pesée globale des intérêts¹⁵⁸. Les critères de cette condition sont les buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT¹⁵⁹. Il s'agit notamment de la protection du paysage, des biotopes et des sites ou la préservation de bonnes terres cultivables pour l'agriculture.

b) *L'agriculture pratiquée en tant que loisir*

L'art. 34 al. 5 OAT prescrit 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 ». Ne sont considérées comme des exploitations agricoles productrices que les *activités qui revêtent une certaine importance économique* ; à ce titre, les zones agricoles ne doivent accueillir que les installations indispensables à une agriculture professionnelle et viable¹⁶⁰.

La jurisprudence a développé une pratique pour déterminer si une activité agricole est exercée à titre professionnel, accessoire ou de loisir. Elle met en balance divers facteurs et suppose une approche au cas par cas. Une exploitation qui ne poursuit pas de but lucratif et n'est pas orientée vers le rendement est un indice d'agriculture pratiquée en tant que loisir¹⁶¹. Il en est de même d'une exploitation

¹⁵⁵ Arrêt TF 1C_204/2019 du 8 avril 2020, c. 2.1.

¹⁵⁶ Arrêt TF 1C_589/2022 du 4 juillet 2023, c. 4.2 ; arrêt TF 1A.256/2004 du 31 août 2005, c. 4.3 ; arrêt TF 1A.63/1998 du 13 septembre 1998, c. 2.

¹⁵⁷ Arrêt TF 1C_589/2022 du 4 juillet 2023, c. 4.2 ; arrêt TF 1C 247/2020 du 12 mai 2021, c. 3.2 ; arrêt TF 1C 240/2020 du 26 février 2021, c. 2.1 ; arrêt TF 1C_204/2019 du 8 avril 2020, c. 2.1 ; ATF 132 II 10, c. 2.4 ; arrêt TF 1C_567/2015 du 29 août 2016, c. 4.1.

¹⁵⁸ Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 56.

¹⁵⁹ Arrêt TAVD AC.2019.0147, c. 3a.

¹⁶⁰ Arrêt TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015, c. 4.

¹⁶¹ Voir à ce propos KEHRLI, N 78. Un revenu mensuel de 800 frs pour un revenu annuel de 7'000 ou 10'000 frs a été jugé insuffisant. Arrêt TF 1C_166/ 1999 du 28 juin 2000, c. 3 ; arrêt TF 1A.134/2002 du 17 juillet 2003, c. 3.3 = ZBI 2005 158 ; arrêt TF 1C_8/2010 du 29 septembre 2010, c. 2.3.2.

qui n'atteint pas une taille minimale¹⁶² ou qui n'emploie qu'une main-d'œuvre limitée ; l'activité professionnelle suppose l'engagement durable et rentable de capitaux et de forces de travail. Le temps passé à l'activité n'est à ce égard pas un critère qui peut être retenu, l'exploitation à titre de hobby pouvant prendre passablement de temps¹⁶³ ; la perception de paiements directs ne l'est pas non plus¹⁶⁴. Il appartient au requérant de l'autorisation de construire de prouver sa qualité d'exploitant agricole professionnel lors de demande d'autorisation de construire¹⁶⁵.

La conformité à l'affectation de la zone agricole de ruches et de ruchers ne peut être reconnue, au sens de l'art. 34 al. 5 OAT, que lorsque l'apiculture est pratiquée à titre professionnel ; l'exploitation doit atteindre une certaine taille et viser un but lucratif et de rendement durable et viable. Cette condition peut aussi bien être remplie par un pur apiculteur que par un exploitant agricole pratiquant l'apiculture à titre accessoire dans une mesure où les constructions apicoles apparaissent nécessaires.

La jurisprudence est rare en la matière. Dans une affaire genevoise, la Cour de Justice a admis le caractère professionnel de l'activité apicole en cause, en déniant son caractère industriel¹⁶⁶. Dans un arrêt concernant le changement d'affectation d'une étable en rucher, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de la qualité du requérant, le projet excédant objectivement ce qui est nécessaire pour l'apiculture ou pour des travaux dans les prairies et forêts du terrain¹⁶⁷. Dans une affaire antérieure à l'entrée en vigueur de l'art. 16a LAT, fondée sur l'art. 16 LAT, le Conseil d'État valaisan avait considéré qu'il n'est « pas admissible de vouloir séparer les activités qui doivent s'exercer au lieu de production de celles qui peuvent s'exercer ailleurs, en zone à bâtir par exemple car c'est précisément l'exploitation dans son ensemble qui peut se prévaloir d'un lien avec une zone, non pas seulement l'une de ses composantes » ; l'activité apicole était dans ce cas exercée à titre accessoire¹⁶⁸.

3. *La ruche et le rucher non conformes à l'affectation de la zone*

a) *L'autorisation de construire dérogatoire*

(i) Les conditions générales de la dérogation

¹⁶² Le critère de l'UMON contribue à définir la limite pratiquée en tant que loisir et l'agriculture professionnelle. Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, Remarques préliminaires aux art. 16 à 16b N 27.

¹⁶³ Arrêt TF 1C_554/2011 du 2 avril 2012s.

¹⁶⁴ Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16 N 24 avec les références citées ; Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16a N 18.

¹⁶⁵ Arrêt TF 1C_233, 235/2014 du 23 février 2015, c. 3.1. Commentaire pratique LAT : Hors zone-RUCH/MUGGLI, art. 16 N 24.

¹⁶⁶ Arrêt CJGE ATA/462/2020 du 7 mai 2020, c. 10 *in fine*.

¹⁶⁷ Arrêt TF 1C_204/2019 du 8 avril 2020, c. 2.1.

¹⁶⁸ RVJ 1987 108, c. 4.

Une construction ou une installation qui n'est pas conforme à l'affectation de la zone et qui s'inscrit hors de la zone à bâtir, dans la zone agricole (art. 16 LAT)¹⁶⁹, la zone à protéger (art. 17 LAT) ou dans l'aire forestière¹⁷⁰, ne peut être autorisée que par le biais d'une *autorisation dérogatoire* au sens des art. 24 à 24e LAT, ou 37a LAT¹⁷¹.

De surcroît, le projet en cause ne doit pas être soumis à l'*obligation de planifier* de l'art. 2 al. 1 LAT compte tenu de sa dimension ou de ses effets sur l'organisation du territoire (art. 1 al. 1 OAT)¹⁷². En substance, le projet ne doit pas faire l'objet, préalablement à l'autorisation de construire, d'un plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT afin de coordonner et régler l'utilisation du sol au vu de l'importance ou des effets sur l'environnement et l'aménagement du territoire de la construction en cause.

La construction ou la transformation de ruches ou de ruchers non conformes à l'affectation de la zone, hors de la zone constructible, est prioritairement envisageable par le biais des *dérogations ordinaires en vertu de l'art. 24 LAT*¹⁷³. Il n'est pas exclu que certaines constructions apicoles puissent bénéficier des *dérogations facilitées* des art. 24c ou 24e LAT dans le cas de transformations de bâtiments existants, mais de telles situations paraissent suffisamment rares pour ne pas être davantage examinées¹⁷⁴.

(ii) L'art. 24 LAT

L'art. 24 LAT règle les dérogations pour les constructions et les installations dont l'implantation est « *imposée par leurs destinations* » (let. a). Il doit exister des raisons objectives – techniques, économiques ou découlant de la nature du sol – qui justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (implantation imposée positivement). Est également imposé par sa destination l'ouvrage qui ne peut, pour des raisons déterminées, être réalisé en zone à bâtir (implantation imposée négativement). Il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction à l'emplacement choisi et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse

¹⁶⁹ Cette hypothèse vise en particulier le cas de constructions apicoles prévues en zone agricole, dans l'hypothèse de l'apiculture pratiquée en tant que loisir.

¹⁷⁰ Commentaire pratique LAT : Hors zone- MUGGLI, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, N 30.

¹⁷¹ KEHRLI, N 112-116.

¹⁷² Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, N 21 et 30 *in fine* ; Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24 N 46 ; Commentaire pratique LAT : Planification-TSCHANNEN, art. 2 N 10 ss et 32 ss. Nous renonçons dans la présente contribution à développer l'obligation de planifier. Il suffit de retenir que les projets ayant des effets considérables sur le territoire, l'équipement ou l'environnement ne peuvent être autorisés par voie dérogatoire ; ils doivent faire l'objet d'une planification.

¹⁷³ Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, N 26.

¹⁷⁴ Sur ces deux dispositions, voir notamment KEHRLI, N 143 ss et N 189 ss. Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24c et art. 24e.

qu'à l'intérieur de la zone à bâtir. Une *pesée des intérêts* s'impose à cet égard ; celle-ci se recoupe avec celle de l'art. 24 let. b LAT¹⁷⁵.

L'*implantation imposée positivement* implique que l'emplacement choisi hors de la zone à bâtir paraisse beaucoup plus favorable qu'en zone constructible pour des motifs importants et objectifs ; les motifs subjectifs comme le prix du terrain, le confort de l'exploitant ou la propriété d'un terrain ne peuvent en revanche pas être retenus¹⁷⁶. Parmi les motifs admissibles figurent les exigences liées à l'exploitation. S'agissant des installations apicoles, pourrait en particulier être invoquée la proximité des sources de nectar et de pollen nécessaires à la production de produits apicoles. Un tel motif doit être relativisé, dès lors que les ruches sont en principe admises en zone à bâtir et que les abeilles ont la capacité de parcourir de longues distances (jusqu'à 3 km) pour butiner¹⁷⁷ – autrement dit de rejoindre les sources de nectar depuis la zone à bâtir. Il peut néanmoins, à notre sens, se montrer convaincant dans certaines situations à examiner – et à démontrer – au cas par cas. On songe notamment à la situation où l'emplacement hors de la zone à bâtir apparaît nettement plus favorable afin de satisfaire aux conditions de l'apiculture biologique de l'art. 9 de l'ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique. On songe en outre à la situation dans laquelle la production d'un miel particulier ou la garantie de la qualité du produit apicole paraît très avantageusement satisfaite par une implantation hors de la zone à bâtir. La décentralisation du butinage pourrait être également invoquée en tant qu'elle permet la production de miels différents, que garantit dans une moindre mesure le regroupement des ruchers dans une région (ou une zone d'affectation dédiée) donnée¹⁷⁸.

L'*implantation imposée négativement* suppose qu'aucune zone à bâtir existante dans la région ne se prête objectivement à la construction ou à l'activité qu'elle génère¹⁷⁹. Tel est le cas lorsque la réglementation cantonale ou communale exclut les ruches en zone à bâtir, dans la région considérée. Le motif le plus fréquemment invoqué réside toutefois dans les nuisances induites par le projet. Dans le cas de l'apiculture, le risque de piqûre et l'atteinte à la tranquillité publique peuvent en être la source. Encore faut-il que l'ampleur de la nuisance excède sensiblement celle qui est habituelle et qui est réputée tolérable dans la zone à bâtir¹⁸⁰. Les abeilles sont généralement présentes dans cette dernière dans des proportions qui varient selon le contexte urbain considéré ; il doit quoi qu'il en soit être démontré que la construction des ruches en cause augmente sensiblement la présence des animaux

¹⁷⁵ Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24, N 5 ; KEHRLI, N 119-121. ATF 136 II 214, c. 2.1 = DEP 2010 477 ; arrêt TF 1C_877/2013 du 31 juillet 2014, c. 3.1.1 ; arrêt TF 1C_604/2014 du 12 mai 2015, c. 2.3 = ZBI 2015 664. Pour des détails sur l'implantation imposée

¹⁷⁶ Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24 N 8 et 11.

¹⁷⁷ Dans ce sens, bien qu'à propos de la forêt, voir arrêt TF 1A.277/1999 du 25 mai 2000, c. 5a.

¹⁷⁸ Un tel motif ne pourrait avoir de portée qu'en présence d'une concentration importante de ruches dans la zone constructible. Il relativise dans une certaine mesure la perspective de la création de zones apicoles en lien avec l'art. 18 LAT.

¹⁷⁹ Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24 N 13.

¹⁸⁰ Commentaire pratique LAT : Hors zone-MUGGLI, art. 24 N 14 avec les références citées.

Thierry Largey

dans la zone constructible considérée, et avec elle le dérangement occasionné à la population.

b) *Les constructions dans l'aire forestière*

Il est établi que les ruches et ruchers ne sont pas des constructions forestières¹⁸¹. N'étant pas conformes à l'aire forestière, ils ne peuvent être érigés ou transformés qu'aux conditions de l'art. 24 LAT, éventuellement en vertu des art. 24c ou 24e LAT¹⁸².

La législation sur les forêts prescrit un régime spécial pour les exploitations et aménagements qui ne sont pas conformes à l'aire forestière¹⁸³. Deux situations doivent être distinguées :

- La construction – par hypothèse une ruche ou un rucher – est qualifiée de *petite construction non forestière* au sens de l'art. 4 let. a OFo. Lorsqu'elle ne compromet ou ne perturbe pas les fonctions ou la gestion de la forêt, elle peut être admise par la seule autorisation dérogatoire de construire (art. 14 al. 2 OFo). En revanche, si elle les compromet ou les perturbe, la construction est interdite sous réserve de l'octroi d'une autorisation d'exploitation préjudiciable à la forêt en vertu de l'art. 16 LFo¹⁸⁴ ; dans ce dernier cas, les deux autorisations doivent être coordonnées (art. 25a LAT).
- Les *autres constructions non forestières*. Les ruches et ruchers qui excèdent ce qui peut être retenu comme petites constructions non forestières sont en principe prohibées, sous réserve d'une autorisation dérogatoire de défricher en vertu des art. 5 à 9 LFo, ainsi que des art. 5 ss OFo¹⁸⁵. Les décisions d'autorisation de construire et de défrichement doivent être coordonnées entre elles (art. 11 LFo, art. 25a LAT).

4. *La réserve générale du droit fédéral et cantonal (art. 22 al. 3 LAT)*

Dès lors que l'examen du cas d'espèce permet de conclure que la création ou la transformation d'une ruche ou d'un rucher remplit les conditions d'octroi d'une autorisation de construire, l'art. 22 al. 3 LAT exige au surplus que la construction satisfasse aux conditions et exigences posées par la législation spéciale fédérale et cantonale. Cette *réserve générale du droit fédéral et cantonal*, fondée sur le principe de la suprématie de la loi découlant de l'art. 5 Cst., implique que toutes les normes juridiques de la Confédération et du canton, hors du champ de l'aménagement du territoire, applicables au projet soient prises en compte et transcrites dans l'autorisation de construire¹⁸⁶.

¹⁸¹ *Supra* III.B.2.

¹⁸² *Supra* III.C.3.a.

¹⁸³ *Supra* III.B.2.

¹⁸⁴ Voir également *supra* III.B.2.b.

¹⁸⁵ Voir également *supra* III.B.2.a.

¹⁸⁶ Commentaire pratique LAT : Autorisation-RUCH, art. 22 N 94 ss.

Il s'agit notamment des règles relevant de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage, de la protection des eaux, de la protection des monuments et des sites, de la législation sur l'énergie, de la législation sur les denrées alimentaires ou encore de la législation sur les épizooties.

IV. Synthèse et réponses aux questions

A. Question 1. Existe-t-il un statut juridique d'apiculteur ; le cas échéant, quelle en est la portée ?

1. En général (Supra II.B.1 et II.B.2)

L'ordre juridique ne consacre pas à proprement parler un régime juridique spécifiquement attaché à l'apiculteur. Du moins, sa portée est particulièrement limitée et n'offre guère de prérogatives à celle ou celui qui peut s'en prévaloir. L'existence juridique de l'apiculteur ne tient qu'à l'évocation de ce terme à quelques reprises dans la loi, sans que cette dernière ne lui confère un contenu différent celui qui découle de l'acception usuelle de l'apiculteur. L'apiculteur désigne toute personne qui pratique l'apiculture, et qui par conséquent élève des abeilles mellifères. Pour se prévaloir du statut d'apiculteur au regard du droit public, il n'y a pas d'autre exigence à remplir que celle de détenir un ou plusieurs ruchers en procédure à la garde ou l'élevage d'abeilles (*Supra* II.B.1.a).

Le cadre légal réglant directement la situation de l'apiculteur lui-même et celle de l'activité apicole se compose d'un ensemble d'obligations destinées à prévenir l'apparition et la propagation d'épizooties, à garantir la production de denrées alimentaires sûres et à organiser l'apiculture biologique (*Supra* II.B.1.b ; II.B.2.a).

Dans certaines circonstances, l'apiculteur peut en revanche se prévaloir du statut d'*exploitant.e* (*Bewirtschafter, Bewirtschaftlerin*) au sens de la législation sur l'agriculture. Conformément à l'art. 2 al. 1 OTerm, sous la forme d'une personne morale ou physique, est exploitant.e celle ou celui qui gère une exploitation – au sens de l'art. 6 al. 1 OTerm – à son compte et à ses risques, l'exploitation devant au demeurant présenter une finalité économique. L'existence d'une exploitation suppose ainsi une activité agricole qui a une finalité économique et qui vise un objectif de rentabilité, dans le cadre d'une activité professionnel procurant à son bénéficiaire les revenus nécessaires à assurer son existence (*Supra* II.B.2.b).

Les notions d'exploitation agricole et d'exploitant.e connaissent des variations et des adaptations selon les domaines du droit considérés. Tel est le cas du régime applicable à l'octroi de paiements directs en vertu des art. 70 ss LAgr et de l'OPD, mais également du régime d'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles prescrit par la LDFR. Dans les deux cas, la notion d'exploitant.e est attachée à des conditions spéciales.

Thierry Largey

2. L'exploitant dans l'OPD (*Supra II.B.3.a*)

L'art. 70 LAgr prévoit que des « paiements directs sont octroyés aux exploitants d'entreprises agricoles dans le but de rétribuer les prestations d'intérêt public ». L'octroi de paiements directs est soumis aux conditions cumulatives des art. 70a et 70b LAgr.

Le bénéficiaire de paiements directs ne peut être qu'un « exploitant » d'une exploitation paysanne cultivant le sol représentant une charge de travail d'au moins 0,20 UMOS, dont la moitié au moins est réalisée par la main-d'œuvre de l'exploitation. La notion d'exploitant de l'OPD renvoie à celle développée à l'art. 2 al. 1 OTerm, en proposant certaines restrictions. N'est exploitant au sens de l'OPD que celui qui répond à la définition de l'OTerm et aux conditions cumulatives de l'art. 3 OPD¹⁸⁷. Lorsqu'il s'agit d'une personne physique, celle-ci doit être domiciliée en Suisse, y vivre durablement et y payer ses impôts ; elle ne doit pas avoir atteint 65 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de contributions.

Le statut d'exploitant au sens de l'OPD suppose de disposer d'une *formation agricole adéquate*, conforme aux exigences l'art. 14 OPD. Il doit s'agir en substance d'une formation initiale dans le champ professionnel de l'agriculture, sanctionnée par un diplôme au sens des art. 37 et 38 LFPr, ou d'une formation de paysanne sanctionnée par un brevet au sens de l'art. 43 LFPr (al. 1). Toute autre formation professionnelle donnant lieu à un diplôme visé aux art. 37 et 38 LFPr constitue une formation suffisante si elle complétée par une formation continue en agriculture ou une pratique exercée pendant au moins trois ans. A notre sens, le *brevet fédéral d'apiculteur.trice* n'est pas une formation suffisante selon l'art. 4 OPD. Il ne s'agit pas d'une formation professionnelle initiale (art. 37 et 38 LFPr). En outre, bien qu'elle permette d'obtenir un brevet fédéral au sens de l'art. 43 LFPr, elle ne sanctionne pas une formation de paysanne.

3. L'exploitant à titre personnel dans la LDFR (*Supra II.B.3.b*)

Dans le domaine du droit foncier rural, l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles qui entrent dans le champ d'application de la LDFR nécessite une autorisation de l'autorité cantonale compétente (*Supra II.B.3.b.i*). En principe, seul l'« exploitant à titre personnel » peut l'obtenir. Pour être qualifié comme tel, l'apiculteur doit satisfaire aux conditions de l'art. 9 LDFR. En substance, il doit disposer des *aptitudes à exploiter* les terrains agricoles en plus de sa *volonté* et de sa participation physique et personnelle à l'exploitation.

D'une part, le requérant de l'autorisation d'acquérir est tenu de mettre « la main à la pâte », prendre les décisions importantes qui concernent l'exploitation agricole des terres et la gestion de l'entreprise agricole ; en d'autres termes, l'exploitant.e doit impérativement travailler dans une mesure importante dans son exploitation.

¹⁸⁷ En d'autres termes, la portée de l'exploitant dans l'OPD est plus étroite que celle de OTerm.

D'autre part, le requérant doit être « capable d'exploiter à titre personnel ». Il est tenu de posséder les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture pour cultiver lui-même les terres. Ces aptitudes sont acquises par une formation professionnelle adéquate, voire par une expérience durable, pertinente et effective jusqu'au moment déterminant. A notre sens, l'obtention du *brevet fédéral d'apiculteur.trice* permet de satisfaire à cette exigence. De surcroît, l'exploitant doit disposer des capacités physiques et financières pour exploiter les terres.

On note que la LDFR n'exclut pas d'emblée de la qualité d'exploitant à titre personnel à celle ou celui qui exerce une activité agricole à titre de *hobby*, pour autant que les conditions de l'art. 9 LDFR soient remplies (*Supra* II.B.3.b.ii). L'apiculteur qui n'est pas exploitant à titre personnel ne peut acquérir d'immeubles agricoles, s'il n'existe pas un *motif justificatif* au sens de l'art. 64 al. 1 LDFR – en particulier en cas d'offre public à un prix qui ne soit pas surfait, en présence d'une autorisation définitive en vertu de l'art. 24 LAT permettant de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture ou s'il invoque un autre motif matériellement fondé (*Supra* II.B.3.b.iii).

B. Question 2. Quel régime de construction s'applique aux ruches (ruches mobiles, ruches sur bancs, ruches sur palettes et pavillons ou petites maisons) ?

1. La ruche et la notion de construction (Supra III.A)

L'art. 22 LAT prévoit que la création ou la transformation de « toute construction ou installation » doit faire l'objet d'une « autorisation » de l'autorité compétente. Partant, dès lors qu'une ruche ou un rucher est à qualifier de construction ou d'installation, sa création ou sa transformation doit impérativement faire l'objet d'une *autorisation de construire*.

Les *constructions et les installations* désignent « tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui présentent une relation fixe au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement ». Sont également des constructions les constructions mobilières, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable dans un lieu fixe ; les critères essentiels sont le type et la sensibilité de l'environnement dans lequel le projet doit être réalisé. Au demeurant, s'il y a un intérêt public au contrôle *a priori* d'un aménagement, ce dernier doit faire l'objet d'une autorisation de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT (*Supra* III.A.1).

Déterminer si une ruche ou un rucher créé ou transformé par la main de l'homme doit être soumis à une autorisation de construire suppose d'examiner, dans chaque cas d'espèce, si elle ou il répond à la notion de construction ou d'installation définie par la jurisprudence. La situation doit être examinée au cas par cas, en prenant en considération les spécificités de la ruche elle-même, mais également ses effets et les effets de son utilisation sur le sol et sur l'environnement. L'*ancrage fixe et durable* au sol d'une ruche ou d'un rucher conduit en principe à

Thierry Largey

admettre sa qualité de construction (pavillons et maisonnettes contenant des ruches, aménagements de bâtiments existants pour accueillir des ruches, infrastructures destinées à supporter ou contenir des ruches ancrées au sol). S'agissant des *ruches mobiles* ou disposées sur des structures mobiles, il convient d'évaluer si et dans quelle mesure les aménagements et l'utilisation qui en est faite est susceptible de modifier sensiblement le sol ou de porter atteinte à l'environnement. A notre sens, on peut admettre qu'un nombre restreint de ruches mobiles ne saurait en principe être assimilé à une construction – *a fortiori* lorsqu'elles sont installées de manière provisoire en un lieu et sont destinées à être déplacées ; la jurisprudence cantonale l'a admis pour quatre ruches. Au demeurant, il nous paraît douteux que le risque de piquûre ou l'atteinte à la tranquillité publique justifie un contrôle *a priori* systématique, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire, de toutes ruches situées en zone constructible LAT (*Supra* III.A.2).

La jurisprudence a admis certaines dérogations à la notion de construction en droit cantonal. Néanmoins, dès lors qu'une intervention ou un aménagement répond à la définition matérielle de la construction au sens de l'art. 22 al. 1 LAT ou qu'il existe un intérêt public à son contrôle préalable, les exceptions cantonales sont inapplicables. Suivant le principe de primauté du droit fédéral, le droit cantonal ne saurait déroger aux exigences de l'art. 22 al. 1 LAT (*Supra* III.A.3).

2. La ruche qui n'est pas une construction ou une installation (*Supra* III.B)

Lorsqu'une ruche ou un rucher n'est pas considéré comme une construction ou une installation, son édification ou sa transformation n'est *pas soumise à une autorisation de construire* (*Figure 1*) – des restrictions de droit public pouvant néanmoins leur faire obstacle (*Supra* III.B.1).

La législation sur les forêts prévoit un régime spécial pour les exploitations et les aménagements dans l'aire forestière définie conformément à l'art. 2 LFo. Liminairement, il convient de souligner que les constructions apicoles ne sont pas des constructions forestières. A ce titre, lorsqu'elles induisent le changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier, elles ne sont admises dans l'aire forestière qu'à condition de satisfaire aux conditions du défrichement des art. 5 et 6 LFo. En revanche, les ruches et ruchers qui peuvent être considérés comme de *petites constructions non forestières* en forêt en vertu de l'art. 4 OFo, sont admis s'ils ne compromettent ou ne perturbent pas les fonctions ou la gestion de la forêt. Dans le cas contraire, ils sont interdits s'ils ne disposent pas d'une *autorisation dérogatoire d'exploitation préjudiciable à la forêt* en présence de raisons importantes qui la justifient (art. 16 LFo).

L'appréciation de la qualité de petite construction non forestière doit se faire en premier lieu au regard de l'étendue et de l'intensité de l'utilisation du sol forestier, en appliquant un critère strict afin que le but de la législation forestière, notamment la conservation du patrimoine forestier, ne soit pas largement remis en question (*Supra* III.B.2).

3. *La ruche qui constitue une construction ou une installation*

a) *La conformité à l'affectation de la zone (Supra III.C.1)*

Lorsque la ruche ou le rucher est une construction ou une installation, sa création ou sa transformation doit faire l'objet d'une *autorisation de construire*. La LAT distingue deux types d'autorisations, l'une ordinaire et l'autre exceptionnelle ou dérogatoire. Le critère de distinction réside dans la *conformité* de la construction à l'affectation de la zone dans laquelle elle se situe (art. 22 al. 2 let. a LAT). Une construction conforme à la zone est soumise à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT ; si elle ne l'est pas, elle doit faire l'objet d'une autorisation de construire dérogatoire au sens des art. 24 à 24e et 37a LAT (*Figure 2*).

La *conformité à l'affectation de la zone* est déterminée dans une certaine mesure par le droit fédéral, s'agissant notamment de la zone agricole. Il incombe plus encore au droit cantonal et communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones ; les règlements des plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT précisent les mesures et les limitations applicables à chacune d'entre elles.

b) *La conformité à la zone agricole (Supra III.C.2)*

Conformément à l'art. 16a al. 1 LAT, 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 », pour autant que la notion de conformité n'a pas été restreinte dans un plan d'aménagement en vertu de l'art. 16 al. 3 LAT.

Plus précisément, la conformité à l'affectation en zone agricole répond à quatre conditions cumulatives : la construction sert à l'*exploitation agricole* telle que définie à l'art. 34 al. 1 et 2 OAT ; la construction sert à l'*exploitation tributaire du sol* ; la construction est *nécessaire* à l'exploitation agricole (art. 34 al. 4 let. a OAT), cette condition étant à examiner tant à propos de l'ouvrage lui-même et son utilisation que du point de vue de l'emplacement d'implantation ; *aucun intérêt prépondérant* ne s'oppose à l'implantation de la construction à l'endroit prévu après une pesée globale des intérêts (art. 34 al. 4 let. b OAT).

La conformité à la zone agricole doit être examinée de cas en cas. Elle n'est pas exclue pour les ruches et les ruchers. Elle est toutefois exclue dans le cas de l'apiculture pratiquée à titre de loisir (art. 34 al. 5 OAT). Pour que la ruche ou le rucher puisse être considéré comme conforme à la zone agricole, l'apiculture doit être pratiquée à titre professionnel, l'exploitation devant atteindre une certaine taille et viser un but lucratif et de rendement durable et viable.

c) *La ruche non conforme à l'affectation de la zone (Supra III.C.3.a)*

Une construction ou une installation qui n'est pas conforme à l'affectation de la zone et qui s'inscrit hors de la zone à bâtir, dans la zone agricole (art. 16 LAT), la zone à protéger (art. 17 LAT) ou dans l'aire forestière, ne peut être autorisée que par le biais d'une *autorisation dérogatoire* au sens des art. 24 à 24e LAT, ou 37a LAT. En outre, le projet en cause ne doit pas être soumis à l'*obligation de planifier* au sens

de l'art. 2 al. 1 LAT compte tenu de sa dimension ou de ses effets sur l'organisation du territoire.

La construction ou la transformation de ruches ou de ruchers non conformes à l'affectation de la zone, hors de la zone constructible, est prioritairement envisageable par le biais des *dérogations ordinaires de l'art. 24 LAT*. Cette disposition règle les dérogations pour les constructions et les installations dont l'implantation est « *imposée par leur destination* » (let. a). Il doit exister des raisons objectives – techniques, économiques ou découlant de la nature du sol – qui justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (implantation imposée positivement). Est également imposé par sa destination l'ouvrage qui ne peut, pour des raisons déterminées, être réalisé en zone à bâtir (implantation imposée négativement). Il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction en l'emplacement choisi et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de la zone à bâtir. Une *pesée des intérêts* s'impose à cet égard ; celle-ci se recoupe avec celle de l'art. 24 let. b LAT.

L'*implantation imposée positivement* implique que l'emplacement choisi hors de la zone à bâtir paraisse beaucoup plus favorable qu'en zone constructible pour des motifs importants et objectifs. Dans le champ de l'apiculture, on songe notamment à la proximité des sources de nectar et de pollen nécessaires. Ce motif doit être relativisé, dès lors que les ruches sont en principe admises en zone à bâtir et que les abeilles ont la capacité de parcourir de longues distances pour butiner. L'*implantation imposée négativement* suppose qu'aucune zone à bâtir existante dans la région ne se prête objectivement à la construction ou à l'activité qu'elle implique. En matière d'apiculture, on peut songer au cas d'une réglementation cantonale ou communale qui exclut les ruches en zone à bâtir, dans la région considérée. On peut également envisager le cas de nuisances induites par les abeilles (risque de piqûre) ; encore faut-il que l'ampleur de cette nuisance excède sensiblement celle qui est habituelle et qui est réputée tolérable dans la zone à bâtir – en retenant que les abeilles sont en principe présentes dans cette dernière.

d) *La ruche dans l'aire forestière (Supra III.C.3.)*

Les ruches et ruchers ne sont pas des constructions forestières. N'étant pas conformes à l'aire forestière, elles ne peuvent être érigées ou transformées qu'aux conditions de l'art. 24 LAT, éventuellement en vertu des art. 24c ou 24e LAT.

Lorsqu'il s'agit de *petites constructions non forestières* au sens de l'art. 4 let. a OFo qui ne compromettent pas ou ne perturbent pas les fonctions ou la gestion de la forêt, les ruches peuvent être admises par la seule autorisation dérogatoire de construire (art. 14 al. 2 OFo). En revanche, si elles les compromettent ou les perturbent, la construction est interdite sous réserve de l'octroi d'une autorisation d'exploitation préjudiciable à la forêt en vertu de l'art. 16 LFo ; dans ce dernier cas, les deux autorisations doivent être coordonnées (art. 25a LAT).

Lorsqu'il est question d'*autres constructions non forestières*, les ruches et ruchers sont en principe prohibés dans l'aire forestière, sous réserve d'une autorisation

dérogatoire de défricher en vertu des art. 5 à 9 LFo, ainsi que des art. 5 ss OFo. Les décisions d'autorisation de construire et de défrichement doivent être coordonnées entre elles (art. 11 LFo, art. 25a LAT).

e) *La réserve générale du droit fédéral et cantonal (Supra III.C.4)*

L'art. 22 al. 3 LAT prévoit une *réserve générale en faveur du droit fédéral et cantonal* par laquelle toutes les normes juridiques de la Confédération et du canton, hors du champ de l'aménagement du territoire, qui s'appliquent au projet doivent être prises en compte et transcrites dans l'autorisation de construire. En font partie les règles relevant de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage, de la protection des eaux, de la protection des monuments et des sites, de la législation sur l'énergie, de la législation sur les denrées alimentaires ou encore de la législation sur les épizooties

C. Question 3. Les cantons disposent-ils de compétences en matière de réglementation de l'activité apicole, s'agissant en particulier de la formation ?

La réponse à cette question exige qu'une distinction soit entreprise entre les différents domaines et les différents régimes légaux applicables à l'apiculture et aux apiculteurs. En résumé, les cantons peuvent proposer et soutenir la formation et la formation continue en apiculture, mais ne sauraient l'imposer comme exigence pour sa pratique que dans ses aspects de lutte contre les épizooties – à condition que cette mesure paraisse propre à empêcher l'apparition et la propagation des maladies et soit prévue dans une base légale.

1. *La lutte contre les épizooties (Supra II.B.1.b.i)*

Dans le domaine de la prévention et de la *lutte contre les épizooties*, la Confédération et les cantons sont tenus de prendre « toutes les mesures qui, d'après l'état de la science et de l'expérience, paraissent propres à empêcher l'apparition et la propagation d'une épizootie » (art. 9 LFE). Suivant l'art. 53 al. 1 LFE, le Conseil fédéral est tenu de réglementer la formation et la formation continue des personnes qui exercent des fonctions dans le cadre de l'exécution de la loi. En revanche, la LFE ne prescrit rien s'agissant de la formation des apiculteurs.

A notre sens, les cantons peuvent légiférer sur la formation des apiculteurs sur leur territoire. Ils peuvent également conditionner la pratique apicole à une formation ou une certification auprès d'une entité publique ou privée – pour autant qu'une telle mesure paraisse effectivement apte à empêcher l'apparition et la propagation des épizooties. Cette exigence de formation ne pourrait porter que sur les aspects de lutte contre ces dernières et doit bien entendu figurer dans une base légale.

Il est à notre sens possible de conditionner la construction de ruches à une telle formation, la base légale devant néanmoins le préciser afin de pouvoir être invoquée à l'appui de l'art. 22 al. 3 LAT.

Thierry Largey

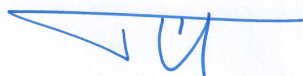
2. *Les denrées alimentaires (Supra II.B.1.b.ii)*

Dans le domaine des *denrées alimentaires*, les cantons ne disposent pas de la compétence de légiférer sur la formation des apiculteurs, dès lors qu'ils ne sont chargés que d'exécuter la LDAI (art. 47 al. 1 LDAI), dans la mesure où la Confédération ne le fait pas elle-même. La formation des producteurs de denrées alimentaires n'étant pas prévue en droit fédéral, il est douteux que les cantons puissent légiférer en la matière sans excéder leur tâche d'exécution, en particulier en imposant une formation afin de pratiquer l'apiculture. En revanche, les cantons restent libres de traiter de denrées alimentaires dans le cadre des programmes de vulgarisation et de formation qu'ils soutiennent ou proposent – même s'ils sont consacrés spécifiquement à la mise en œuvre de la LDAI par les apiculteurs ou d'autres producteurs.

3. *En matière agricole et de droit foncier rural*

En matière *d'agriculture et de droit foncier rural*, l'exigence de formation apparaît comme une condition nécessaire à l'obtention de paiements directs et à l'acquisition d'immeubles agricoles en tant qu'exploitant à titre personnel. Au-delà de ces situations, la législation fédérale n'impose pas une exigence de formation pour les exploitants au sens de l'art. 2 al. 1 OTerm. Conformément à l'art. 104 al. 3 let. e Cst., la Confédération peut « encourager la formation agricole ». En matière de formation professionnelle, cette compétence est entièrement exercée dans la LFPr¹⁸⁸. Les cantons ne peuvent par conséquent pas légiférer en la matière, au-delà de la seule exécution du droit fédéral ; ils ne peuvent à cet égard imposer une formation professionnelle en agriculture comme condition à la pratique de l'apiculture. Plus généralement, il est douteux que les cantons puissent conditionner la pratique apicole à une formation touchant aux aspects agricoles de l'activité, que le droit fédéral ne prévoit pas. En revanche, en s'appuyant sur la tâche de vulgarisation qui leur incombe en vertu de l'art. 136 al. 3 LAgr, les cantons peuvent proposer et soutenir la formation et la formation continue dans le domaine apicole, s'agissant de ses aspects agricoles considérés au sens large¹⁸⁹.

Lausanne, le 30 septembre 2023



Prof. Thierry Largey

¹⁸⁸ CR Cst. II-HENNY, art. 104 N 53, avec la note 61. Voir à ce propos l'ordonnance du SEFRI du 8 mai 2008 sur la formation professionnelle initiale champ professionnel « agriculture et de ses professions » (RS 412.101.220.83).

¹⁸⁹ Le canton du Valais le prévoit expressément à l'art. 95 de la loi cantonale du 8 février 2007 sur l'agriculture (LcAgr, RSVS 910.1).

V. Bibliographie

THOMAS ABT/ROLAND NORER/FLORIAN WILD/NICOLAS WISARD, Commentaire de la loi sur les forêts, Zurich 2022 (cité : Commentaire LFO-AUTEUR, art. X N Y).

HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2017 (cité : Commentaire pratique LAT : Autorisation-AUTEUR, art. X N Y).

HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2020 (cité : Commentaire pratique LAT : Hors zone-AUTEUR, art. X N Y).

HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Genève/Zurich/Bâle 2019 (cité : Commentaire pratique LAT : Planification-AUTEUR, art. X N Y).

HEINZ AEMISEGGER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH/PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016 (cité : Commentaire pratique LAT : Planifier-AUTEUR, art. X N Y).

BRUNO BEELER Bäuerliche Erbrecht, Thèse Zurich 1998.

JEAN-DANIEL CHARRIÈRE/VINCENT DIETMANN/BENJAMIN DAINAT, Guide de la santé de l'abeille, Agroscope Transfer 245, Berne 2018.

JEAN-DANIEL CHARRIÈRE/SONTJE FRESE/PASCAL HERREN, L'apiculture en Suisse, Agroscope Transfer 250, Berne 2018.

YVES DONZALLAZ, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural (1994-1998), Sion 1999 (cité : DONZALLAZ, Pratique).

YVES DONZALLAZ, Quelques problèmes relatifs à la LDFR, RVJ 1993.

YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse : droit public et droit privé, Tome 2, Berne 2006 (cité : DONZALLAZ II).

JEAN-MICHEL HENNY, Les restrictions de droit public dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, in : Le nouveau droit foncier rural, Journées juridiques à l'intention des notaires, Fribourg 1993 (cité : HENNY, Restrictions).

JEAN-MICHEL HENNY, Questions choisies en matière de droit foncier rural, Revue Suisse du Notariat et du Registre foncier 2006 (cité : HENNY, Questions).

ALOIS KEEL/WILLI ZIMMERMANN, Jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la législation sur les forêts 2000-2008, DEP 2009, p. 289 ss.

JEANNETTE KEHRLI, Agrarraumplanungsrecht, in : Norer (édit.), Handbuch zum Agrarrecht, Berne 2017, p. 191-268.

Thierry Largey

PIUS KOLLER, Der Kauf landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke / 6. Kapitel – 7. Kapitel, in : Koller (édit.), Der Grundstückkauf, Bern 2017, p. 322-343.

THIERRY LARGEY, L'acquisition d'immeubles agricoles par des non-exploitants à titre personnel, Communications de droit agraire 3/2022, p. 213 ss.

VINCENT MARTENENT/JACQUES DUBEY, Constitution fédérale : Art. 81 - dispositions finales, Commentaire romand, Bâle 2021 (cité : CR Cst. II-AUTEUR, art. X N Y).

MANUEL MÜLLER, Dans Bäuerliche Betrieb in der Agrarpolitik : Kann der Nebenerwerbsbetrieb den Verfassungsauftrag am besten erfüllen, CDA 2003, p. 119 ss.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (OFAG), Commentaire et instructions 2023, Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture, Berne 2023 (cité : OFAG, OPD).

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (OFAG), Commentaire et instructions 2022 relatifs à l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation, Berne 2022 (cité : OFAG, OTerm).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES (OSAV), Directives techniques concernant les contrôles officiels dans la production primaire dans les unités d'élevage, Berne 2023 (cité : OSAV, Directives).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES (OSAV), Manuels de contrôle concernant les contrôles officiels dans la production primaire dans les unités d'élevage, Berne 2022 (cité : OSAV, Manuels).

HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, Zürich 2004.

LAURENT SAVOY, L'imposition du revenu agricole, Thèse Lausanne 1993.

SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (SBV) TREUHAND AND SCHÄTZUNGEN, Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGG, 2. Auflage, Brugg 2011 (cité : Kommentar BGG-AUTEUR, art. X N Y).

BEAT STALDER, Bewilligungsverfahren sowie Realteilungs- und Zerstückelungsverbot im neuen bäuerlichen Bodenrecht in das landwirtschaftliche Bodenrecht, Publication FSA vol. 12, Berne 1993 (cité : STALDER, Bewilligungsverfahren).

BEAT STALDER, Die öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht, in : Wolf (édit.) Landwirtschaftliches Bodenrecht – eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGG, Bern 2013 (cité : STALDER, Verfügungsbeschränkungen).

GILLES TÉTART, L'abeille et l'apiculture. Domestication d'un animal cultivé, Techniques & Culture [En ligne], 37/2001.

ETIENNE TRANDAFIR, LDFR, LFAIE et LPE : acquisitions indirectes d'immeubles, Not@lex 2020 85.

Statut de l'apiculteur.trice

ANDREAS WASSERFALLEN, Bäuerliches Bodenrecht, in : Norer (édit.), Handbuch zum Agrarrecht, Berne 2017, p. 421-470.