

VD_OMNI AC.2007.0257 vom 8. Mai 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0257

FR: VD_OMNI AC.2007.0257 du 8 mai 2009

IT: VD_OMNI AC.2007.0257 del 8 maggio 2009

Regeste

TOBLER/Service du développement territorial, Municipalité de Bellerive | Paddock de 700m² utilisé dans le cadre d'une activité qui relève des loisirs et n'a pas de rapport avec une exploitation agricole. Il ne peut dès lors pas faire l'objet d'une autorisation de construire ordinaire sur la base de l'art. 22 al. 2 let. a LAT Un tel aménagement ne constitue pas non plus un agrandissement mesuré des bâtiments existants. Partant, cette installation ne saurait être autorisée en application de l'art. 24c LAT. L'art. 24d al. 1bis LAT a introduit des assouplissements en ce qui concerne les constructions en rapport avec la détention d'animaux à titre de loisir, mais ne va pas jusqu'à autoriser la construction de véritables paddocks. La portée de cette disposition n'a pas été modifiée à la suite de l'entrée de la nouvelle OPAn, qui ne pose pas des règles impératives en matière d'aménagement d'aires de sortie pour l'élevage de chevaux à titre de loisirs dans la zone agricole. (PROCEDURE DE COORDINATION) Rejet du recours sur ces points.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et le respect des autres exigences prévues par la loi, le recours est recevable en la forme. I. Le paddock

E. 2

Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, de la loi vaudoise du

E. 4

Il convient encore d'examiner si l'installation en cause peut être admise à titre dérogatoire en application des art. 24 à 24d LAT. a) aa) L'art. 24 LAT a la teneur suivante: "En dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour des nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si: a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination; b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose". La première de ces deux conditions cumulatives est réalisée lorsque l'ouvrage projeté ne peut être employé conformément à sa destination qu'en un endroit déterminé hors de la zone à bâtir, pour des raisons d'ordre technique, ou bien pour des motifs liés aux conditions d'exploitation économique d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration ou des particularités du sol; de même, la construction hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Il s'agit de critères objectifs; les points de vue subjectifs du constructeur, les considérations financières ou les motifs de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte dans

l'appréciation (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68 et les arrêts cités). bb) Les constructions et installations destinées à la pratique de l'équitation en tant que sport ou activité de détente n'ont en principe pas leur place en zone agricole, mais doivent s'implanter dans des zones à bâtir ou dans zones spécialement prévues à cet effet. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé à diverses reprises que les écuries, les manèges, les autres installations comparables pour la détention de chevaux liées à l'exercice d'un hobby ou d'une activité professionnelle par des personnes autres que des agriculteurs, de même que pour l'élevage et le dressage des chevaux pratiqués comme loisirs par l'exploitant dont l'activité principale est sans rapport avec l'agriculture, n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole, respectivement que leur destination n'imposait pas leur implantation en dehors de la zone à bâtir (ATF 122 II 160, in JdT 1997 I 473 consid. 3b p. 475; ATF 111 Ib 213, in JdT 1987 I 567; ZBl 1995, p. 178 ss; ZBl 1994, p. 81 ss; ATF 1A.26/2003 du 23 avril 2003 consid. 3 avec références aux travaux préparatoires de la loi). Le Tribunal administratif s'était également déjà prononcé en ce sens à diverses reprises (AC.2006.0238 du 15 octobre 2007 et les nombreuses références citées; voir aussi RDAF 2006 p. 331 [arrêt neuchâtelois]). On relèvera encore que l'Office fédéral du développement territorial (OFDT) a édité le 2 mai 2003 une directive intitulée "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" (ci-après: la directive OFDT). Cette directive confirme que les constructions et installations destinées à des activités de loisirs en relation avec les chevaux n'ont pas leur place en zone agricole, mais dans les zones à bâtir ou les zones réservées (cf. directive OFDT, p. 13). Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a également élaboré une directive à l'intention de son administration, approuvée le 16 avril 2003 et complétée le 26 mai 2004. Ce complément fixe les critères concernant la détention de chevaux, lesquels reprennent pour l'essentiel ceux de la directive fédérale, tout en précisant notamment, s'agissant d'un non-agriculteur détenant des chevaux à des fins de loisirs, que seuls un changement d'affectation sans transformation importante (par exemple: aménagement d'une écurie dans des volumes existants qui s'y prêtent) et une aire de sortie permanente peuvent être autorisés, tout autre installation destinée à la pratique de l'équitation étant exclue (Complément du 26 mai 2004, p. 4). cc) En l'occurrence, l'installation litigieuse vise à faciliter la vie du recourant, qui n'a ainsi pas à se déplacer pour exercer ses activités équestres; ce sont là des considérations de pure commodité qui, si elles sont bien compréhensibles, ne peuvent pas pour autant justifier une implantation d'un paddock en zone agricole sur la base de l'art. 24 LAT. On note au demeurant que l'implantation, au sens de l'art. 24 LAT, d'une construction en zone agricole s'examinant selon les mêmes critères que la conformité à la destination de cette zone au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT (ATF 123 II 499 consid. 3b/cc p. 508 et les arrêts cités; RDAF 2006 p. 331 concernant également un élevage de chevaux), le paddock en cause ne saurait de toute manière être considéré comme imposé par sa destination hors de la zone à bâtir pour les raisons exposées au considérant précédant. b) Il convient encore d'examiner si une autorisation exceptionnelle peut être délivrée en application des dispositions relatives à la transformation et au changement d'affectation de constructions ou d'installations existantes sises hors de la zone à bâtir (art. 24a à 24d LAT). A cet égard, sont susceptibles d'entrer en considération les art. 24c et 24d al. 1bis LAT. aa) L'art. 24c LAT prévoit que, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement

mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). Conformément à son alinéa premier ainsi qu'à l'art. 41 OAT, l'art. 24c LAT ne s'applique qu'aux constructions et aux installations sises hors de la zone à bâtir qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation, en particulier suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1. p. 398, 127 II 209 consid. 2c p. 212; Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 280 n° 599; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2001, partie V, autorisations au sens de l'article 24c: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone, ch. 2 p. 5). En l'occurrence, les constructions sises sur la parcelle n° 65 entrent dans le champ d'application de l'art. 24c LAT dès lors qu'elles ont été érigées avant le 1^{er} juillet 1972 et que leur usage agricole a cessé avant cette date. Se pose cependant la question de savoir si le paddock litigieux peut bénéficier des possibilités offertes par cette disposition dès lors qu'il s'agit d'une installation nouvelle, entièrement séparée des constructions se trouvant sur la parcelle. Cette question souffre de demeurer indécise dès lors que l'aménagement d'un paddock de 700 m² ne constitue de toute manière pas un agrandissement mesuré des bâtiments existants (cf. ATF 1A.26/2003 du 22 avril 2003 consid. 4.3). Partant, cette installation ne saurait être autorisée en application de l'art. 24c LAT. bb) L'art. 24d al. 1bis LAT prévoit que " Des travaux de transformation peuvent être autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions particulièrement respectueuses. Les nouvelles installations extérieures peuvent être autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige ". Cette disposition implique ainsi d'examiner si l'ouvrage litigieux ne devrait pas être autorisé pour des raisons liées à la santé et au bien-être des chevaux, conformément à la législation fédérale sur la protection des animaux. On peut se poser la question de savoir si l'art. 24d LAT s'applique dans le cas d'espèce dès lors que l'usage agricole des bâtiments sis sur la parcelle avait cessé avant le 1^{er} juillet 1972, ce qui implique que les aménagements litigieux doivent a priori plutôt être examinés sur la base de l'art. 24c LAT. Cette question souffre de demeurer indécise, ceci pour les motifs suivants. Le Tribunal fédéral a par le passé expressément exclu à plusieurs reprises l'implantation de paddocks en zone agricole pour des motifs de protection des animaux, lorsque les exigences légales dans ce domaine peuvent être satisfaites d'une autre manière conforme à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. ATF 1A.26/2003 du 22 avril 2003 consid. 6 et les arrêts cités). Il a ainsi relevé que si les chevaux devraient, dans l'idéal, avoir la possibilité de se mouvoir librement en plein air, la législation fédérale sur la protection des animaux n'exige pas que cette liberté de mouvement s'exerce impérativement dans un espace accessible en tout temps depuis le lieu de détention, ce qui implique que l'aire de sortie ne doit pas obligatoirement se trouver sur la même parcelle que les écuries ni dans la même zone que celles-ci. Le Tribunal fédéral a par ailleurs relevé qu'il était parfaitement possible de laisser s'ébattre les chevaux sans autre mesure d'aménagement du sol si l'aire de sortie est suffisamment grande (ATF 1A.26/2003 précité consid. 6). Comme la Cour de céans l'a relevé dans un arrêt récent (AC.2007.0161 du 12 mars 2008, confirmé par l'ATF

1C_170/2008 du 22 août 2008) , bien que l'art. 24d al. 1bis LAT entré en vigueur le 1^{er} septembre 2007 ait introduit des assouplissements en ce qui concerne les constructions en rapport avec la détention d'animaux à titre de loisir, il ne va pas jusqu'à autoriser la construction de véritables paddocks. Cette interprétation ressort en particulier des propos du Conseil fédéral reproduits in FF 2005 p. 6646: "Lors de la consultation, la possibilité d'aménager un paddock de dimension modeste avec un revêtement adéquat pour la pratique de l'équitation à titre de loisir a été vivement critiquée. La majorité des cantons qui se sont prononcés sur la question rejette cette proposition. Du point de vue de l'aménagement du territoire aussi, l'aménagement de ce type de paddocks a fait l'objet de réticences. On craint également des conflits d'intérêts avec la protection du paysage et du sol. On redoute aussi des incidences considérables sur le territoire et l'environnement. Les réponses ont mis en évidence une incompatibilité avec les principes régissant l'aménagement du territoire, mais aussi que l'autorisation d'aménager ces paddocks désavantagerait les exploitations agricoles par rapport aux personnes pratiquant la garde de chevaux à titre de loisir. Enfin, certains participants ont mentionné que la réglementation proposée accentuait la différence de traitement entre les bâtiments auxquels s'applique l'art. 24 d ou l'art. 24 c LAT. De plus, la modification proposée ne satisfait pas pleinement les organisations qui l'approuvent, en particulier les nombreuses organisations équestres qui se sont exprimées et qui souhaitent des assouplissements beaucoup plus radicaux. Au vu de la situation, le Conseil fédéral estime qu'il vaut mieux pour le moment ne pas inscrire dans la loi une disposition expresse sur ces questions et les réexaminer de manière approfondie dans la perspective de la révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, inscrite dans le programme de la législature". cc) Il résulte de ce qui précède que l'installation litigieuse ne peut a priori pas être autorisée sur la base de l'art. 24d al. 1bis LAT. Il convient cependant d'examiner si, comme le soutient le recourant, la portée de cette disposition a été modifiée à la suite de l'entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008 de la nouvelle OPAn et notamment de l'art. 61 OPAn. L'art. 61 OPAn dispose ce qui suit: " 1 Les chevaux doivent pouvoir prendre suffisamment de mouvement tous les jours. L'utilisation ou la sortie du cheval sont également considérées comme du mouvement. 2 L'aire de sortie doit avoir les dimensions minimales fixées à l'annexe 1, tableau 7, ch. 3. Il faut, dans la mesure du possible, mettre à la disposition des chevaux les surfaces de sortie recommandées figurant à l'annexe 1, tableau 7, ch. 4 " . L'art. 2 al. 3 let. f OPAn précise que, par aire de sortie, on entend le pré ou l'enclos aménagé de façon à permettre aux animaux de s'y mouvoir librement tous les jours et par tous les temps. Selon le tableau 7 de l'annexe 1 la surface minimale pour les chevaux dont la hauteur au garrot est supérieure à 175 cm est de 24 m² pour l'aire de sortie accessible en permanence de l'écurie et de 36 m² pour l'aire de sortie non attenante à l'écurie. La surface recommandée par cheval est de 150 m² . Le recourant soutient qu'il y a lieu de faire le lien entre les exigences figurant à l'art. 61 OPAn et l'art. 24d al. 1bis LAT. Selon lui, la notion de "détention convenable" telle que mentionnée à cette disposition implique que les propriétaires qui disposent des surfaces nécessaires puissent aménager une aire de sortie permettant de respecter la surface recommandée de 150 m² par cheval. Se référant à la définition figurant à l'art. 2 al. 3 let. f OPAn et au commentaire de la nouvelle ordonnance sur la protection des animaux figurant sur le site de l'Office vétérinaire fédéral, il soutient que cette aire de sortie doit être clôturée et munie d'un sol non glissant et imperméabilisé pour une utilisation par tous les temps, les prés au sol non consolidés ne pouvant être utilisés en permanence par les animaux. Dès lors qu'il est propriétaire de six chevaux, ceci l'autoriserait en tous les cas à conserver le paddock de 700 m² qu'il a

aménagé sur sa propriété. Le recourant ne saurait être suivi sur ce point. La séparation entre les zones constructibles et inconstructibles est un principe fondamental du droit de l'aménagement du territoire (dans ce sens, ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 5b; AC.2001.0189 du 10 janvier 2002 consid. 4a; Eric Brandt, Le principe constitutionnel de la séparation des zones constructibles et non constructibles, RDAF 1995 p. 197 ss, spéc. 203; v. aussi Pierre Moor, Commentaire de la LAT, Zurich 1998, n° 73 ad art. 14) . S'agissant des constructions agricoles, ceci implique notamment que seules les constructions nécessaires à l'exploitation peuvent être autorisées et que celles-ci ne doivent pas être surdimensionnées (art. 34 al. 4 OAT; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op. cit., p. 241 et références). Le même raisonnement doit être suivi en ce qui concerne l'application de l'art. 24d al. 1bis LAT: dès lors que l'on se trouve dans une zone qui doit normalement rester libre de constructions, seules les installations correspondant aux dimensions minimales prévues par l'art. 61 al. 2 OPAn peuvent être autorisées. Au surplus, seules les aires de sortie qui doivent être accessibles en permanence de l'écurie peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir. Le recourant étant propriétaire de quatre chevaux encore en activité, l'aire de sortie aménagée de 180 m² qu'il peut conserver selon la décision attaquée est suffisante au regard des exigences minimum posées par l'art. 61 OPAn (4 x 24 m² = 96 m²). Pour le reste, c'est-à-dire les 36 m² d'aire de sortie non attenante à l'écurie requis par cheval, il n'est nullement établi qu'il serait impossible de satisfaire à cette obligation dans un autre lieu implanté en conformité avec les exigences de l'aménagement du territoire. Il en va de même en ce qui concerne les infrastructures nécessaires pour le débouillage des jeunes poulains ou le dressage des chevaux en vue de leur participation à des corridas. Si le recourant souhaite continuer à s'adonner à ces activités, il lui appartient de trouver les infrastructures nécessaires en zone à bâtir ou dans une zone spécialement affectée pour ce type d'activités et non pas en zone agricole. En d'autres termes, les contraintes de l'aménagement du territoire et de la protection des animaux doivent être satisfaites cumulativement, sans que les secondes puissent justifier un allègement des premières. A cet égard, il n'y a pas lieu de remettre en cause la jurisprudence du Tribunal fédéral. Comme l'a relevé le Conseil fédéral dans son message relatif au nouvel art. 24d al. 1bis LAT, la possibilité d'aménager des paddocks en zone agricole par des non-agriculteurs soulève un problème délicat au niveau de l'aménagement du territoire, problème qui devra être repris dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui est annoncée. Il n'apparaît dès lors pas judicieux que le régime relatif à ce type d'installation hors de la zone à bâtir soit revu sur la base d'une modification de l'ordonnance sur la protection des animaux et de considérations figurant dans le commentaire relatif à cette ordonnance, commentaire qui semble d'ailleurs émaner de l'Office vétérinaire fédéral et non pas du Conseil fédéral comme l'affirme le recourant.

E. 4.1

p. 170 et les références, traduit et résumé in RDAF 2004 I, p. 881 ss). bb) L'art. 25 LAT prévoit l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale pour tout projet de construction sis hors des zones à bâtir. Les art. 81 al. 1 et 120 al. 1 let. a LATC confirment ce principe en précisant que tout projet de construction en dehors des zones à bâtir doit être soumis à une autorisation spéciale préalable du département en charge des constructions; la décision du département compétent ne préjuge pas de celle des autorités communales (art. 81 al. 1 LATC). L'autorité municipale n'était donc pas compétente pour autoriser le paddock et même si cette dernière avait formellement délivré un permis de construire, celui-ci aurait été radicalement nul (ATF 132 II 21 consid. 3, traduit et résumé in RDAF

2007 I, p. 440 ss, avec une note de Christine Guy-Ecabert; ATF 1C_170/2008 du 22 août 2008 consid. 3.2). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsqu'un administré se trouve au bénéfice d'une décision nulle, voire erronée, sa bonne foi ne saurait le protéger contre l'intervention de l'autorité de surveillance destinée à rétablir une situation conforme au droit lorsque cette intervention est conforme au principe de la proportionnalité (ATF 1C_170/2008 précité consid. 3.2; ATF 1A.1/2005 du 11 novembre 2005 consid. 8.3). Dès lors que tel est le cas en l'espèce (cf. consid 5c ci-dessus), le recourant ne saurait invoquer le droit à la protection de la bonne foi pour s'opposer à l'ordre de remise en état, ceci quand bien même il s'est fondé sur des assurances données par la municipalité pour réaliser l'installation litigieuse. e) Le recourant estime également que l'autorité intimée aurait eu connaissance en 2004 déjà (les photographies figurant au dossier du SDT datent de 2004) de l'existence de l'aire de sortie litigieuse et qu'en n'agissant pas avant 2007 elle aurait toléré la construction illicite durant plusieurs années. Elle serait par conséquent déchu du droit d'en ordonner la démolition. Selon la jurisprudence, la compétence d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de trente ans, sauf si des motifs de police stricto sensu imposent une telle mesure. Néanmoins, en vertu du principe de la bonne foi, les autorités qui auraient toléré pendant de nombreuses années une construction illicite pourraient, suivant les circonstances, être déchues du droit d'en exiger la démolition avant même l'expiration du délai de trente ans (cf. AC.2007.0308 du 27 août 2008 consid. 4; ATF 107 Ia 121 consid. 1c p. 124; 105 Ib 265 consid. 6c p. 272). Ce cas de figure n'est pas réalisé dans le cas d'espèce dès lors que l'autorité a agi moins de trois ans après la prise des photographies. On ne saurait ainsi considérer qu'elle aurait toléré la situation " pendant de nombreuses années " . e) Sur la base des éléments précités, le moyen tiré de la bonne foi doit donc également être écarté et il convient par conséquent de confirmer la décision attaquée en tant qu'elle porte sur la remise en état partielle du paddock. II. Le changement d'affectation du garage

E. 5

Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'une autorisation spéciale pour les constructions hors de la zone à bâtir ne pouvait pas être délivrée pour le paddock. Demeure litigieuse la question de la réduction de la surface de cette installation, soit l'exigence que 520 m² de sa surface soit revégétalisée, question qui doit notamment être examinée sur la base du principe de la proportionnalité. a) La municipalité, et à son défaut le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC). b) L'ordre de remise en état litigieux implique une atteinte à la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Celle-ci peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. A teneur de l'alinéa 3 de cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne

foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 111 Ib 213 consid. 6 p. 221; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217; RDAF 2006 p. 260; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1). c) Dans le cas d'espèce, la surface soustraite à l'affectation agricole du sol en raison de l'aménagement du paddock litigieux s'étend sur près de 700 m². Un tel empiètement contrevient au principe fondamental et essentiel de l'aménagement du territoire en vertu duquel la zone à bâtir doit être séparée des autres zones et porte ainsi atteinte à un intérêt public considéré comme important. Compte tenu de la dimension du paddock, la dérogation au principe fondamental rappelé ci-dessus ne saurait être qualifiée de mineure, ceci quand bien même il ne s'agit pas d'une véritable construction en trois dimensions. En ce qui concerne l'étendue du dommage, les recourants n'ont pas chiffré leur préjudice; il se monte vraisemblablement à quelques dizaines de milliers de francs. Il est clair que ce montant n'est pas insignifiant. Il n'en demeure pas moins que, comme on l'a vu ci-dessus, on est en présence d'une atteinte non négligeable à un intérêt public considéré comme important. Tout bien considéré, le tribunal estime que cet intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé du recourant à conserver l'entier de leur paddock et à éviter le coût qu'impliquera la remise en état des lieux. L'ordre de remise en état respecte ainsi le principe de proportionnalité. d) Le recourant invoque encore le principe de la bonne foi en expliquant que, avant l'acquisition de la parcelle, des assurances lui avaient été données par le municipal des constructions selon lesquelles la réalisation du paddock ne nécessitait pas d'autorisation. Il soutient en outre que cette installation avait par la suite été admise informellement par la municipalité, ce qui ne semble pas contesté. Il relève enfin qu'il ignorait qu'une autorisation cantonale devait être délivrée. aa) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition, notamment, que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid.

E. 6

a) Le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle ordonne le remplacement d'ici le 31 mars 2008 de la vitrine du local boutique par une porte pleine, subsidiairement à la réforme de la décision en ce sens qu'ordre lui est donné d'opacifier les portes vitrées de ce local, subsidiairement de poser une porte pleine à l'extérieur du local de telle sorte de rendre invisibles les portes vitrées depuis l'extérieur. b) On a vu que les éventuelles modifications de constructions et installations existantes sises sur la parcelle n° 65 de Bellerive sont régies, dans la mesure où elles impliquent des travaux, par l'art. 24c LAT, qui prévoit ce qui suit: "Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour

autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites". A cet égard, l'art. 42 OAT précise: " Les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement." L'art. 24c LAT concrétise la garantie de la situation acquise. Cette disposition a pour but d'atténuer les conséquences des restrictions des possibilités de transformer et d'agrandir des constructions et installations situées sur des biens-fonds qui ont été classés en zone non constructible. Peuvent être autorisés en application des art. 24c LAT et 42 OAT, la rénovation, la transformation partielle et l'agrandissement mesuré ainsi que la reconstruction. Les constructions et installations visées par l'art. 24c LAT ne peuvent toutefois faire l'objet de modifications que si l'identité de la construction – y compris ses abords – est respectée pour l'essentiel. L'identité de la construction se rapporte au volume, à l'aspect et à la vocation du bâtiment. Les modifications ne doivent pas être à l'origine de nouvelles répercussions importantes sur le régime d'affectation, les équipements et l'environnement. Pour répondre à la question de savoir si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, il y a lieu de procéder à une appréciation globale prenant en considération tous les facteurs donnés. On considèrera notamment l'agrandissement de la surface utilisée, les modifications du volume construit, les changements d'affectation et les transformations à l'intérieur du volume construit, les modifications de l'aspect extérieur, les extensions des équipements, mais aussi les améliorations du confort et les frais de transformation en comparaison avec la valeur du bâtiment en tant que tel (Office fédéral du développement territorial, op. cit., partie I, ch. 2.4.4 p. 44). L'art. 24c al. 2 LAT dispose en outre que, dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être respectées. La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des art. 1er et 3 LAT: il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (Bonnard/Bovay/Didisheim/Matile/Sulliger/Weill, Droit fédéral et vaudois de la construction, 3 e éd., Lausanne 2002, note 6.2 ad art. 24c LAT et les arrêts cités). Un changement d'affectation ne peut être autorisé sur la base des art. 24c LAT et 42 OAT que s'il est partiel. Pour que le changement d'affectation soit considéré comme partiel, la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne, ni impliquer une destination économique entièrement nouvelle (cf. ATF 127 II 209, traduit et résumé in RDAF 2002 I, p. 340 s.; arrêt du Tribunal fédéral du 15 janvier 1998, in RDAF 1998 I, p. 158 consid. 2 p. 161 et les nombreuses références de doctrine et de jurisprudence citées; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op. cit., p. 281 s. et les exemples cités, notamment l'interdiction de transformer une maison d'habitation en auberge offrant diverses activités de loisir). c) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'affectation du local litigieux a été modifiée puisque ce dernier n'est plus utilisé comme garage et sert désormais de local d'exposition pour différents articles liés aux chevaux ibériques (selles, cravaches, sacs, foulards, etc.), destinés à la vente. Ce changement d'affectation a été accompagné de travaux, à savoir le remplacement des portes en bois du garage par des vitres et la pose de catelles sur le sol. Il est par conséquent exclusivement soumis à l'art. 24c LAT et non pas à l'art. 24a LAT, qui vise le changement d'affectation de constructions sises hors de la zone à bâtir lorsque ce changement ne s'accompagne pas de travaux (Cf. Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op. cit.,

p. 275 n° 588). Les parties divergent sur la portée du changement d'affectation, le SDT soutenant que le local sert à la vente directe des articles qui s'y trouvent alors que le recourant explique que les commandes se font uniquement par internet (420 articles sont disponibles sur le site alors que dans la boutique le choix est relativement restreint) et que le local ne sert que comme local d'exposition, sans qu'aucune vente directe ne s'y déroule. Selon le SDT, les activités commerciales précitées ne seraient pas conformes à l'affectation de la zone en vertu des articles 16a LAT et 34 OAT. Dès lors que les activités exercées dans le local litigieux n'ont rien à voir avec l'agriculture, les aménagements effectués ne peuvent effectivement pas être autorisés comme conformes à la zone en application de l'art. 16a LAT. Cela étant, il convient d'examiner si l'on se trouve en présence d'un changement d'affectation admissible au regard de l'art. 24c LAT. Ceci implique notamment de vérifier si le changement d'affectation peut encore être considéré comme partiel, ce qui signifie que la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne, ni impliquer une destination économique entièrement nouvelle. Certes, lors de l'audience du 16 mai 2008, le tribunal a pu constater que le local d'objets pour chevaux ibériques ne comporte pas d'enseigne et qu'il est situé aux abords d'une route sur laquelle les voitures circulent à une vitesse relativement élevée. S'agissant de son aspect extérieur, le local, même transformé, n'est ainsi pas de nature à susciter l'intérêt du chaland et à l'inciter à s'arrêter. Il n'en demeure pas moins que ce local a désormais une destination entièrement nouvelle, distincte de son affectation précédente en tant que garage. En effet, malgré les éléments mentionnés ci-dessus, il ne sert pas aux seuls besoins des propriétaires, mais est à présent également destiné à accueillir des personnes intéressées à acquérir du matériel d'équitation, comme le démontre le fait que les objets mis en vente soient exposés avec soin et pas uniquement entreposés. C'est également manifestement pour accueillir des clients en vue de les inciter à acheter les différents articles exposés que des catelles ont été posées, que les murs ont été repeints et qu'une porte vitrée (avec un nouveau système d'ouverture) a été posée en lieu et place d'une porte en bois. Force est ainsi de constater que l'ancien garage a désormais une affectation commerciale, soit une utilisation divergeant fondamentalement de l'ancienne, ce qui implique que le changement d'affectation ne saurait être considéré comme partiel. Peu importe à cet égard que, selon les explications fournies lors de l'audience, la majorité des ventes s'effectue pas internet. L'art. 24c LAT ne permettant pas un tel changement d'affectation, il y a lieu de confirmer également la décision attaquée sur ce point, étant précisé que, lors de l'audience du 16 mai 2008, l'autorité intimée s'est déclarée favorable à ce que le nouveau système d'ouverture plus pratique soit maintenu. III. Les émoluments perçus par le SDT

E. 7

Le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée en tant que celle-ci le contraint à payer un émolument de 2'380 fr., subsidiairement à sa réforme en ce sens que dit émolument est réduit dans une mesure fixée à dire de justice. a) Selon l'art. 11a RE-Adm, il peut être perçu pour toute décision de " suspension de travaux, de remise en état et toutes autres décisions, prestations, expertises liées à une construction illicite hors de la zone à bâtir ainsi que les frais de gestion du dossier " un émolument de 500 fr. à 10'000 fr. Ce règlement se base sur l'art. 1^{er} LEMO, qui prévoit que le Conseil d'Etat est compétent pour fixer de tels émoluments. Par arrêt du 18 janvier 2008 en la cause GE.2007.0155, consid. 3d, le tribunal a considéré, aussi bien en procédant à une interprétation historique qu'en adoptant une approche téléologique, que la LEMO ne constituait pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception

d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels de la Police cantonale. Dans le prolongement de cette jurisprudence, le tribunal a également estimé que la LEMO ne constituait pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels du Service des forêts, de la faune et de la nature (arrêt du 22 février 2008 en la cause GE.2007.0120), pas plus que pour la perception d'un émolument en contrepartie d'actes matériels de l'autorité de surveillance des fondations (arrêt du 27 novembre 2008 en la cause FI.2008.0042). La présente cause se distingue des affaires précitées en ce sens que l'émolument administratif litigieux est prélevé en contrepartie d'une décision au sens formel et non d'actes matériels. C'est à tort que le recourant soutient que les heures consacrées par le SDT à l'inspection locale doivent qualifiées d'actes matériels et ne peuvent dès lors pas être facturés par application analogique de la jurisprudence précitée. Il ne s'agit en effet pas d'actes indépendants, mais de mesures nécessaires à la prise de décision sur la base de laquelle est réclamé l'émolument litigieux. L'art. 11a RE-Adm trouve dès lors un fondement suffisant dans l'art. 1^{er} LEMO pour ce qui concerne la présente affaire, dans les limites précisées ci-après. b) La délégation législative accordée l'art. 1^{er} LEMO pour fixer la quotité des émoluments administratifs réclamés est très large. En principe, une telle délégation ne peut être considérée comme suffisante que si les principes de la couverture des frais et de l'équivalence sont respectés (arrêt GE.2007.0155 du 18 janvier 2008 consid. 2 et les références citées; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 3^e éd., Bâle 2007, § 3 n° 9 p. 28). aa) Le principe de la couverture des frais s'applique aux contributions causales dépendantes des coûts, lorsqu'elles ne reposent pas sur une base légale au sens formel (suffisamment déterminée) ou lorsque le législateur a expressément indiqué ou indirectement laissé entendre que la contribution à prélever doit dépendre des coûts (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188; 121 I 230 consid. 3e p. 236). Ce principe implique que le produit total des émoluments ne dépasse pas, ou seulement dans une mesure minime, l'ensemble des coûts engendrés par la branche, ou subdivision, concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188). bb) Le principe de l'équivalence, expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques, suppose que le montant de chaque émolument soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188 et les arrêts cités). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le justiciable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 120 Ia 171 consid. 2a et les références). Pour respecter le principe de l'équivalence, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. S'il n'est pas nécessaire que l'émolument corresponde exactement au coût de la prestation visée, il doit toutefois être établi selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 5; 120 Ia 171 consid. 2a p. 174; 106 Ia 241 consid. 3b p. 244 et 249 consid. 3a p. 253; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts: eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, ZBl 2003, p. 505, 522 ss). cc) En l'occurrence, le montant de 2'380 fr. (correspondant à un montant horaire de 140 fr. pour 17 heures de travail) apparaît a priori élevé et pourrait poser problème sous l'angle du principe d'équivalence. Cette question peut cependant demeurer indécise dès lors que la décision relative à l'émolument doit déjà être annulée pour le motif suivant, qui tient au respect du droit d'être entendu. Dans la présente

affaire, on sait en effet uniquement que deux collaborateurs du SDT ont travaillé sur la décision en cause. Le SDT n'a pas détaillé le nombre d'heures passées par chacun de ses collaborateurs lors de la vision locale, ni spécifié combien de temps a pris l'analyse de la situation et l'étude juridique du cas. On ignore également le temps passé à la rédaction de la décision. Or, il ressort d'une jurisprudence récente du Tribunal cantonal en matière de facturation des frais de contrôle dans le cadre de la lutte contre le travail illicite (arrêts GE.2008.0030 du 30 mai 2008; GE.2007.0073 du 14 août 2007, GE.2007.0006 du 28 juin 2007; GE.2006.0225 du 28 juin 2007; GE.2007.0002 du 25 mai 2007; GE.2006.0166 du 28 mars 2007) que lorsqu'il n'existe au dossier aucun état détaillé des heures effectuées par les personnes chargées du contrôle, si bien que l'entreprise contrôlée n'a pu ni prendre position ni demander des explications à ce sujet, il y avait violation du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. Cette jurisprudence doit être reprise dans la présente affaire et, s'agissant du montant de l'émolument, le recours doit être admis pour ce motif. Comme le SDT n'a pas fourni les éléments justificatifs utiles permettant au tribunal, le cas échéant, de réformer la décision attaquée, celle-ci doit être purement et simplement annulée en ce qui concerne la perception d'un émolument de 2'380 fr. Par surabondance, il convient de relever que l'art. 11a RE-Adm précise: "Ces émoluments sont perçus par le Département des institutions et des relations extérieures". Or le SDT est passé du DIRE au DEC le 1 er juillet 2007 (cf. l'art. 9 du règlement du 1 er juillet 2007 sur les départements de l'administration; RSV 172.215.1). La décision attaquée a été rendue le 3 octobre 2007. Dans la mesure où elle perçoit un émolument, elle n'émane donc pas du département compétent en vertu de la loi.

E. 8

Le recours est très partiellement admis et la décision du SDT du 3 octobre 2007 est annulée en tant qu'elle porte sur la perception d'un émolument de 2'380 francs, le dossier étant retourné à l'autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La décision attaquée est confirmée pour le surplus en ce qui concerne les points demeurant litigieux (soit les chiffres 6 et 8 de la décision du 3 octobre 2007), un nouveau délai au 10 novembre 2009 étant imparti au recourant pour exécuter les travaux de remise en état. Les frais de la cause, arrêtés à 2'500 (deux mille cinq cents) francs, sont mis à la charge du recourant à concurrence de 2'000 (deux mille) francs, le solde étant laissé à la charge de l'Etat. L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire du Service du développement territorial, est débiteur du recourant d'un montant de 500 (cinq cent) francs à titre de dépens. Le Service du développement territorial n'a par contre pas droit à des dépens. En effet, ceux-ci constituent une indemnisation partielle des frais que la partie qui obtient gain de cause a été contrainte d'engager pour sauvegarder ses droits. Tel n'est pas le cas d'un service cantonal qui n'agit que dans l'intérêt public et, qui plus est, a la faculté de s'adresser au service juridique de l'administration plutôt que de mandater un avocat (arrêt GE.2004.0069 du 7 décembre 2004 et les références citées).

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