

## **VD\_OMNI AC.2007.0286 vom 28. Mai 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-05-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2007.0286](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0286)

FR: VD\_OMNI AC.2007.0286 du 28 mai 2009

IT: VD\_OMNI AC.2007.0286 del 28 maggio 2009

### **Regeste**

DOEPFNER/Service du développement territorial, Municipalité de Peyres-Possens |  
Maison familiale implantée en zone de village, mais à l'extrême limite de la zone agricole, dans laquelle se trouvent les deux tiers de la parcelle. L'aménagement dans ce secteur d'une terrasse et d'un jardin potager, la plantation d'arbres ornementaux et d'arbustes en espaliers, ainsi que l'installation d'un silo à compost et d'une clôture métallique sur tout le pourtour de la parcelle, délimitent un jardin d'agrément lié à l'habitation et constituent un changement d'affectation non conforme à la zone agricole. Ordre de remise en état - partiel - des lieux confirmée.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recours satisfait aux exigences formelles de l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (aLJPA), applicable au moment du dépôt du recours. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

#### **E. 2**

a) 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<sup>ère</sup> phrase, de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit pour sa part qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Selon la jurisprudence, par "constructions et installations" au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, il faut entendre tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259). La définition jurisprudentielle comprend ainsi quatre éléments cumulatifs, soit la création par la main de l'homme, la durabilité de l'aménagement, la fixation au sol et l'incidence sur l'affectation du sol, qui peut se manifester de trois manières, alternatives ou cumulatives, soit l'impact esthétique sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large (protection des eaux, de la forêt, de la faune, de la nature et du paysage) (voir Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 214 ss). Par installation on entend notamment les altérations sensibles apportées au terrain et au paysage; sont ainsi soumises à autorisation, en raison de l'impact esthétique sur le paysage, les modifications de terrain, pour autant qu'elles soient importantes (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 217 et références). L'impact d'un projet

sur le territoire doit être examiné dans une perspective d'ensemble et non pour chaque objet pris isolément (ATF 1A.276/2006 du 25 avril 2007). L'assujettissement a ainsi été admis pour divers travaux de remblayage et de creusement, mais aussi en l'absence de toute modification de terrain, lorsque le projet a une incidence sur l'affectation du sol. Il peut s'agir d'un impact esthétique, par effet de contraste sur l'environnement; tel est le cas des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (arrêt du Tribunal administratif AC.2005.0236 du 13 août 2007). L'impact sur l'environnement est aussi déterminant, comme dans le cas de la création d'une piste d'atterrissage pour parapentes ou d'un parcours de golf (ATF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.2). Il n'est en outre pas exclu d'assimiler des jardins potagers et des plantations à des installations, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (ATF 1A.276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.2 et 5.3; 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3). Ainsi, un aménagement entraînant un changement d'affectation nécessite une autorisation (v. notamment ATF 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.1 qui précise que l'aménagement d'un terrain planté en vigne, sis en zone viticole, en un jardin d'agrément entouré d'un muret en ciment surmonté d'un treillis caché par des thuyas constitue un changement d'affectation soumis à autorisation; voir aussi ATF 1A.257/2000 du 2 mai 2001 consid. 2). En l'occurrence, les mouvements de terrain en zone agricole qu'a entraînés la construction du bâtiment n° ECA 136 sont durables et modifient l'aspect de la parcelle. La pose de dalles et d'un parasol ont un impact esthétique; bien qu'ils ne soient pas fixés durablement au sol, ils modifient sensiblement l'affectation de la portion de parcelle sur laquelle ils ont emprise. La clôture, quant à elle, constitue un élément marquant des aménagements créés par les recourants: elle a pour effet de séparer la parcelle 27 du reste de la zone agricole, et ce d'une manière durable, puisqu'elle est insérée dans le sol. La création d'un jardin potager, la plantation d'arbres et la pose d'un silo ont un impact non négligeable sur l'affectation et l'esthétique du terrain, qui s'inscrit dans la durée, vu l'implantation dans le sol du jardin et des arbres et la difficulté pratique de déplacer le silo. Les aménagements, pris dans leur ensemble, devaient donc faire l'objet d'une autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT et 103 al. 1 LATC. Selon les art. 25 al. 2 LAT et 81 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, LATC, seul le département peut décider si des travaux de construction hors de la zone à bâtir sont conformes à la zone ou si une dérogation peut être accordée. En l'espèce, aucune autorisation n'a été formellement requise auprès de l'autorité cantonale compétente, et celle-ci a refusé de régulariser les aménagements litigieux. Il y a lieu à ce stade d'examiner si c'est à juste titre que la régularisation a été refusée au regard des art. 22 al. 2 let. a LAT et 24 LAT. b) aa) L'art. 16a al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, LAT dispose que 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. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT précité. Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités; AC.2007.0037 du 11 janvier 2008 consid. 6a). Les recourants ne sont pas exploitants agricoles. Les aménagements litigieux ne répondent pas du tout à l'affectation de la zone. En effet, ils n'ont aucune vocation de production, mais servent à constituer un jardin d'agrément. Ils ne peuvent donc être autorisés en vertu de l'art. 22 LAT. b) bb) Il convient encore d'examiner si l'installation en cause pourrait être admise à titre dérogatoire en application de l'art 24 LAT, dont le contenu est le suivant: "En dérogation à l'art. 22 al. 2 let.

a, des autorisations 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). En l'occurrence, la destination des aménagements extérieurs litigieux n'impose pas leur intégration en zone agricole. En effet, il s'agit, en soi, d'installations qui trouveraient leur place en zone village A, puisque, pour l'essentiel, elles tendent à constituer une sorte de jardin d'agrément et sont, de ce fait, intimement liés à l'habitation. L'emplacement des aménagements extérieurs s'explique par l'implantation - en bordure de la zone village A - et l'orientation du bâtiment n° ECA 136, ainsi que par la forme de la parcelle. Il ne s'agit cependant pas de motifs pertinents au sens de l'art. 24 LAT; la destination des aménagements n'empêchait pas, en soi, leur implantation en zone de village A. Une dérogation au sens de l'art. 24 LAT ne saurait être accordée pour pallier les effets négatifs qui résultent d'un choix du constructeur. C'est donc à juste titre que le SDT n'a pas accepté de régulariser les aménagements litigieux.

### **E. 3**

a) Aux termes des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci. 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, traduit in JdT 1984 I p. 514). 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. Le fait qu'un administré ne puisse se prévaloir de sa bonne foi ne le prive pas de la possibilité d'invoquer le principe de la proportionnalité: il constitue cependant un élément d'appréciation en sa défaveur (ATF 111 Ib 213 consid.

## E. 6

p. 221, traduit in JdT 1987 p. 564; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217, traduit in JdT 1984 I p. 514; 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). b) On ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent qu'ils pensaient, de bonne foi, être autorisés à construire les aménagements litigieux. En effet, pour la majeure partie des aménagements entrepris, le dossier ne contient aucune indication qu'une quelconque autorisation ou garantie aurait été donnée par l'autorité. Les plans fournis à l'appui de la demande de permis de construire déposée le 12 juillet 1999 ne contiennent qu'une description sommaire des aménagements extérieurs. Ils ne font état, s'agissant de la zone agricole, que de mouvements de terrain et indiquent l'emplacement de cinq arbres, dont on ignore s'ils étaient présents auparavant. Les aménagements prévus hors de la zone à bâtir n'ont pas été signalés comme tels dans la demande de permis de construire, de sorte qu'ils ont échappé au SDT. Aucune autorisation n'a enfin été délivrée à la suite de la lettre du 7 juin 2001, dans laquelle il était question d'une cabane de jardin et d'une clôture. Les recourants n'ont au demeurant pas apporté la preuve d'autorisations orales. Les recourants sont désignés comme promettants acquéreurs dans la demande de permis de construire déposée le 12 juillet 1999, qui porte leur signature. Il ressort de la demande que l'auteur des plans était architecte de profession. Or, même si les recourants pouvaient ignorer les règles de répartition de compétence dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire, tel n'était pas le cas de l'architecte. Les recourants doivent se laisser opposer les erreurs de leur mandataire dans la rédaction de la demande de permis de construire et ne sauraient renvoyer aux propres manquements de la municipalité dans le traitement de cette demande. Ils ne peuvent ainsi pas se prévaloir de leur bonne foi. c) Au demeurant, même si leur bonne foi devait être reconnue, elle ne les protégerait pas 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 (arrêt 1C\_170/2008 du 22 août 2008 et les références citées). La violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation se double d'une violation du droit matériel qui n'est de loin pas mineure, puisque la partie de la parcelle des recourants colloquée en zone agricole est utilisée, de manière évidente, comme un prolongement de la zone village A. Sous l'angle de l'aptitude, c'est à raison que le SDT a ordonné la démolition ou le déplacement de certaines des installations litigieuses, ces travaux étant nécessaire pour le rétablissement - à tout le moins partiel - d'une situation conforme au droit. La décision est aussi conforme au principe de nécessité, selon lequel l'autorité se doit de choisir, parmi plusieurs mesures, celles qui sont le moins incisives. En effet, le SDT a fait preuve d'une modération certaine dans ses exigences. Certes, la clôture doit être démolie, sans qu'une alternative ait été proposée; cependant, le SDT a renoncé à exiger l'enlèvement des dalles et le rétablissement du terrain, aménagements pourtant contraires à la réglementation de la zone. Il a aussi laissé la possibilité aux recourants de remplacer les essences ornementales par des arbres fruitiers. Enfin, il n'a exigé que le déplacement de certaines installations (jardin potager, silo, plantations de petits fruits), renonçant par là à exiger le rétablissement complet d'une situation conforme au droit. Le montant probable des coûts de réfection ne justifie quant à lui pas qu'on renonce au rétablissement d'une situation conforme au droit - ou plutôt moins contraire à celui-ci -, commandé par l'intérêt public. Dans ces conditions, l'ordre de mise en conformité du 26 octobre 2007 était conforme au principe de la proportionnalité. 4. Au vu des considérants qui précèdent, le recours ne peut être que rejeté et la décision entreprise maintenue. Les délais d'exécutions fixés à la lettre B du chiffre III

de cette décision étant échus, le dossier sera cependant renvoyé au SDT pour qu'il en fixe de nouveaux. Conformément aux art. 49 et 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et à l'art. 4 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (TFJAP; RSV 173.36.5.1), un émolument de justice sera mis à la charge des recourants déboutés. La municipalité, qui s'en est remise à justice s'agissant de l'issue du recours, n'a pas droit à des dépens.

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