

## **VD\_OMNI AC.2011.0220 vom 10. Januar 2013**

VD Tribunal cantonal, 2013-01-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2011.0220](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0220)

FR: VD\_OMNI AC.2011.0220 du 10 janvier 2013

IT: VD\_OMNI AC.2011.0220 del 10 gennaio 2013

### **Regeste**

ZALI, KARLEN, JORNOD, PIQUEREZ, PRIVAMOB S.A., FAWAZ, NAJM/Service du développement territorial, Municipalité d'Yvonand | Ordre de remise en état, en zone agricole, d'un hangar autrefois horticole ayant été partiellement utilisé pour l'activité de psychothérapeute de feu l'ancienne propriétaire: - c. 1: ont qualité pour agir sans le consentement des autres propriétaires en main commune les hoirs qui tentent par là d'éviter une mesure leur imposant des obligations (rappel de jurisprudence); - c. 3-4: s'il n'est pas possible de déterminer si le hangar a été construit avant ou après le 1er juillet 1972, il ne connaît toutefois aujourd'hui plus aucune utilisation (à l'exception de 2 garages loués à des tiers non agriculteurs): la garantie de la situation acquise ne saurait ainsi s'appliquer; - c. 5: les recourants ne peuvent pas se prévaloir de la tolérance de la municipalité, celle-ci n'étant pas compétente pour statuer sur les constructions hors zone à bâtir; quant au SDT, ce n'est qu'en 1997 qu'il a appris l'existence du hangar, dont il était alors affirmé qu'il servait à des fins horticoles, et il n'a pas obtenu de renseignements à ce sujet; la bonne foi des précédents propriétaires, constructeurs, ne saurait être admise; il est toutefois disproportionné d'exiger la remise en état d'un hangar actuellement inexploité qui pourrait à l'avenir retrouver une utilisation conforme à la zone: réforme de la décision attaquée en ce sens que seuls certains aménagements extérieurs doivent être remis en état; - c. 6: la répartition solidaire de l'émolument de décision entre les deux groupes de propriétaires concernés est conforme au principe de couverture des frais. Recours partiellement admis.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recours a été déposé par leur conseil commun par " les héritiers de feu Eleonore Fawaz, représentés par the Youssef-Fawaz Family Trust ", dont la qualité pour agir a été contestée par l'autorité intimée; trois cohéritiers uniquement ayant produit une procuration dans le délai imparti, le recours a été déclaré retiré par décision du 4 juin 2012 pour le Youssef-Fawaz Family Trust et les deux autres membres individuels n'ayant pas produit à temps de procuration. Feu Eléonore Fawaz étant actuellement encore inscrite en qualité de propriétaire au Registre foncier, c'est sa succession, constituée en hoirie, qui est propriétaire. La question se pose dès lors de savoir si le recours est recevable, tous les membres de l'hoirie n'ayant pas valablement recouru; autrement dit, il s'agit de déterminer s'il y a en l'espèce consorité matérielle nécessaire. a) Aux termes de l'art. 13 al. 1 let. a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), ont qualité de parties en procédure administrative, les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure. S'ils sont plusieurs, les héritiers forment une indivision. Comme l'a rappelé le Tribunal fédéral (ATF 125 III 219), ils sont propriétaires et disposent en commun de biens qui dépendent de la succession, sauf les

droits de représentation et d'administration réservé par contrat ou par la loi (art. 602 al. 1er et 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [ CC; RS 210 ] ). C'est pourquoi ils ne sauraient en principe agir séparément pour la succession. Ils ne peuvent procéder en règle générale que tous ensemble ou, sinon, par l'intermédiaire d'un représentant (art. 602 al. 3 CC), d'un exécuteur testamentaire (art. 518 CC) ou d'un administrateur officiel (art. 554 CC). La communauté héréditaire comme telle n'a pas la personnalité juridique et n'a point qualité pour ester en justice. Seul l'ensemble des héritiers ou leur représentant est donc en droit de faire valoir les droits appartenant à la communauté (Tuor/Picenoni, Commentaire bernois, n. 32 ad art. 602 CC). Les héritiers doivent agir en commun pour obtenir une prestation ou pour faire constater un droit (ATF 119 Ib 56 consid. 1a p. 58; 54 II 243). Par ailleurs, l'action qui a pour objet une prétention dépendant d'une succession non partagée ne peut aboutir qu'à une condamnation en faveur des héritiers en commun ou, le cas échéant, en faveur d'un représentant ou d'un administrateur de la succession (ATF 50 II 216). Le principe de l'action commune souffre toutefois certaines exceptions. En particulier, la doctrine et la jurisprudence s'accordent ainsi pour reconnaître aux membres d'une communauté héréditaire la qualité, au sens de l'art. 103 litt. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (aOJF) et donc de l'art. 13 al. 1 let. a LPA-VD, pour recourir séparément lorsque le recours vise à combattre une mesure imposant des charges ou créant des obligations (ATF 131 I 153 consid. 5.6 p. 161; 119 Ib 56 consid. 1a p. 58; 116 Ib 447 consid. 2b p. 449-450; RDAF 1999 I 82, consid. 1 et les références citées; JAB 2001 p. 431; Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 141); au même titre qu'en droit civil, chaque membre de la communauté peut alors former un recours individuel à caractère défensif (RDAF 1999 I 567, p. 568). Son succès profitera alors également aux autres (v. Bovay, op. cit. et les réf. en note 498). b) En l'espèce, il ressort du dossier que les parcelles qui appartenaient à feu Eléonore Fawaz, dont la succession n'a pas été partagée, lui appartiennent toujours et sont donc aujourd'hui propriété en commun de ses héritiers. Seuls trois d'entre eux, ici désignés "les recourants Fawaz et consorts", ont cependant valablement recouru contre la décision attaquée. Ce faisant, ils tentent d'éviter une mesure ordonnant aux copropriétaires la remise en conformité des lieux ainsi que la mise à leur charge de l'émolument de décision, mesure ayant manifestement pour effet de leur imposer des obligations. Au vu de la jurisprudence mentionnée ci-dessus, force est de constater qu'ils ont la qualité pour agir sans le consentement des autres propriétaires en main commune, s'agissant d'un pourvoi qui doit être considéré comme présentant un caractère défensif. En outre, dès lors que l'éventuel succès du recours de l'un des membres de l'hoirie profite également aux autres membres de celle-ci, il n'y a pas lieu d'examiner si les recourants Fawaz et consorts représentent valablement l'hoirie, le trust lui-même ou tous les trustees.

## **E. 2**

Les recourants Zali et consorts contestent, s'agissant du ch. III. 2, 3<sup>ème</sup> paragraphe, de la décision, les limites de parcelle retenues dans le schéma annexé à la décision, eu égard aux limites inscrites au registre foncier. Ils concluent à ce que le schéma soit modifié dans sa partie bleue en tenant compte des limites de la parcelle telles qu'elles résultent du registre foncier. En l'espèce, une comparaison des limites de parcelle telles que figurant, d'une part, au registre foncier et, d'autre part, sur le schéma annexé à la décision litigieuse, permet de constater que ce dernier comporte en effet une erreur de report des limites de la parcelle n° 1'317 (v. inscription manuelle "limite de propriété", sur le schéma en question), à savoir que la borne à l'angle nord-est n'est pas située au sud de la route d'accès (figurant en vert sur ledit schéma) mais au nord de celle-ci. Quoi qu'il en soit, cette erreur n'affecte pas la

décision attaquée dans la mesure où elle ordonne, sous ch. III. 2, 3<sup>ème</sup> paragraphe, que " les autres surfaces situées sur les parcelles n os 1317 et 1309 doivent être remises en nature de prairie conformément aux considérants et au schéma annexé ": bien que la limite de parcelle retenue ne soit pas tout à fait correcte, la surface concernée par l'ordre de remise en état, coloriée en bleu sur le schéma annexé à la décision, demeure la même, et il incombe aux propriétaires concernés - conformément au registre foncier - de procéder à la remise en état, indépendamment des limites de parcelle indiquées sur le plan annexé à la décision. Par souci de compréhension, il y a toutefois lieu de réformer le ch. III. 2, 3<sup>ème</sup> paragraphe, de la décision en ce sens qu'il précise ce qui suit: " les autres surfaces situées sur les parcelles n os 1317 et 1309 doivent être remises en nature de prairie conformément aux considérants et au schéma annexé (partie coloriée en bleu et désignée comme "surface à remettre en nature de prairie") ".

### **E. 3**

Les recourants Fawaz et consorts concluent à l'annulation du ch. III. 3 de la décision attaquée, qui ordonne ce qui suit: "Tous les éléments (parois extérieures et intérieures, étage, installations sanitaires, de chauffage et de ventilation) qui participent à la transformation du couvert agricole d'origine (ECA n° 1002) en un hangar doivent être supprimés, de même que tous les aménagements situés aux abords de celui-ci (notamment plateforme et escalier en béton, abri hémisphérique, surfaces asphaltées et barrières). La surface recouverte de bitumineux au Nord du bâtiment doit être remplacée par un revêtement perméable." a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a 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'al. 2 dispose que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). L'art. 103 al. 1 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 sans avoir été autorisé. Quant à la compétence pour autoriser une installation ou une construction en zone agricole, elle appartient à l'autorité cantonale, et non à la municipalité (cf. art. 25 al. 2 LAT, 81 et 120 LATC). Selon l'annexe II au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC), l'autorité compétente pour délivrer les autorisations s'agissant des constructions hors zone à bâtir est le Département de l'économie, soit pour lui le SDT. 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 de l'homme (ATF 123 II 259). Cette définition 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 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; AC.2007.0246 du 1<sup>er</sup> décembre 2008). Doivent ainsi être autorisées préalablement toutes les opérations, même provisoires (RDAF 1990, p. 241), modifiant notablement l'occupation du sol, soit par un travail sur un fonds libre d'ouvrage jusqu'alors, soit par l'augmentation d'une bâtisse existante, soit encore par le changement de nature ou d'affectation, de volume ou d'aspect de celle-ci (AC.2000.0079 du 29 décembre 2000; RDAF 1988 p. 369). b) En l'espèce, l'autorité intimée a ordonné la suppression de " tous les éléments (parois extérieures et intérieures, étage, installations sanitaires, de chauffage et de ventilation) qui participent à la transformation du couvert agricole d'origine (bâtiment ECA n° 1002) en un hangar ", de même que de " tous les aménagements situés aux abords de celui-ci (notamment plateforme et escalier en béton, abri hémisphérique, surfaces asphaltées et barrières) "; elle a également ordonné le remplacement, par un revêtement perméable, de la surface recouverte de bitume au Nord du hangar, indiquée en rose sur le schéma annexé à la décision attaquée. Les recourants ne contestent pas que la parcelle est située en zone agricole, qu'ils ne sont pas exploitants agricoles et que les aménagements litigieux étaient soumis à autorisation de construire. Ils font toutefois valoir qu'en l'absence de preuve contraire, il convient d'admettre que ces derniers ont été effectués avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972; selon les photographies au dossier, ils auraient à tout le moins été construits avant 1976, soit avant que les parcelles concernées aient été colloquées en zone agricole, en 1977 (approbation du PGA). Ils bénéficieraient donc de la garantie de la situation acquise de l'art. 24c LAT.

#### **E. 4**

a) Selon l'art. 24c LAT, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, 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). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (aLPEP; RO 1972 I 958) - abrogée par la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) - 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; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 280 n° 599; v. aussi TF 1C\_250/2009 du 13 juillet 2010 consid. 2.1). b) En l'espèce, il appert que le hangar litigieux a été mis à l'enquête publique en juin 1969. Il s'agissait, selon les plans, d'un couvert agricole conçu avec une charpente métallique et sans paroi; la demande de mise à l'enquête publique précisait toutefois que " le hangar restera[it] fermé pour le moment, mais [qu'il était] possible qu'il soit ultérieurement fermé en maçonnerie sur 3 côtés ". Par la suite, ce bâtiment a été transformé en hangar fermé comportant deux niveaux, à une date indéterminée postérieure à la visite de la Commission communale de salubrité en 1969, selon les déclarations de la municipalité en audience. Il n'est ainsi pas impossible que le hangar ait été fermé avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972. Dans tous les cas, il est très

vraisemblable qu'il l'ait été alors que le domaine servait encore à une exploitation horticole, soit avant 1978; en effet, il apparaît que le hangar a été aménagé à des fins de stockage et conservation de fruits (maintien hors gel): on relève ainsi notamment divers aménagements intérieurs, à savoir, au rez-de-chaussée, une installation de ventilation et un chauffage d'appoint ainsi que, à l'étage, un accès de plain-pied au verger situé au sud. Il apparaît également que la zone bordant le hangar, le long de sa façade nord-ouest, a partiellement été bituminée, selon toute vraisemblance pour les besoins de l'exploitation horticole. D'autres aménagements extérieurs ont également été réalisés à une date indéterminée. Lorsque les activités horticoles ont pris fin, en 1978, le hangar a été affecté à des activités sans rapport avec l'agriculture; ainsi, la précédente propriétaire, épouse de l'exploitant, a aménagé une partie de l'étage afin d'y tenir des séminaires et thérapies dans le cadre de son activité de psychothérapeute, jusqu'en 2000 environ. En cours d'audience, la municipalité a confirmé cette nouvelle affectation (d'une partie) du hangar tout en précisant que celui-ci n'avait en revanche jamais été habité. Au vu de ces éléments, il n'est ainsi guère possible de déterminer si le hangar horticole a été construit avant ou après le 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de référence en ce qui concerne l'art. 24c LAT, ou encore avant ou après le 13 juillet 1977, date à compter de laquelle les parcelles concernées ont été affectées à la zone agricole. En outre, il convient de relever qu'il est douteux qu'une utilisation non horticole du hangar puisse être protégée par l'art. 24c LAT, cette disposition ne garantissant que les situations légalement acquises mais devenues non conformes à la zone; en l'espèce en effet, il n'est pas contesté que les activités non horticoles, en particulier celles liées à la psychothérapie, n'ont pas débuté avant 1972 ou 1977. Quoi qu'il en soit, le tribunal a pu constater, lors de l'inspection locale, que le hangar et ses aménagements tant intérieurs qu'extérieurs ne connaissent à l'heure actuelle plus aucune utilisation, à l'exception des garages aménagés au rez-de-chaussée. Dans un tel cas, la garantie de la situation acquise de l'art. 24c LAT, qui protège l'utilisation, non conforme à la zone, de la construction, ne saurait s'appliquer. Quant aux garages précités, loués à des tiers non agriculteurs, on ne saurait considérer que leur utilisation serait conforme à la destination d'un hangar originellement horticole, ni au demeurant à la zone agricole; même si elle était possible, une éventuelle application de l'art. 24c LAT n'entrerait ainsi pas en ligne de compte. Il résulte de ce qui précède que les aménagements litigieux ne peuvent pas être mis au bénéfice de la garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c LAT.

#### **E. 5**

de la décision attaquée en ce sens que "les travaux de remise en état de la parcelle n° 1'309, soit les aménagements extérieurs du bâtiment ECA n° 1'002, incombent aux héritiers de feu Eléonore Fawaz (...)". Il incombera à l'autorité intimée d'examiner à l'occasion d'un projet concret relatif au hangar les aménagements intérieurs du hangar qui peuvent être maintenus dans le cadre d'une affectation conforme à la zone et d'ordonner, le cas échéant, la démolition des autres éléments.

#### **E. 6**

Les recourants Zali et consorts concluent à ce que l'émolument exigé par l'autorité intimée soit réparti à raison d'un quart à leur charge et trois quarts à la charge de l'hoirie Fawaz; ils font valoir qu'ils sont acquéreurs de bonne foi et que les travaux ont été effectués par la précédente propriétaire, soit Eléonore Fawaz. Les recourants Fawaz et consorts concluent quant à eux à ce qu'ils ne soient pas codébiteurs solidaires de l'émolument arrêté au ch. IV de la décision attaquée; lors de l'audience, ils ont toutefois déclaré que la proportion

proposée par les recourants Zali et consorts leur paraissait admissible. a) Selon l'art. 11a du règlement du

## **E. 8**

janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm, RSV 172.55.1), les décisions de suspension de travaux, de remise en état et toutes les autres décisions, prestations et expertises liées à une construction hors de la zone à bâtir, ainsi que les frais de gestion du dossier, entraînent le paiement d'un émolument dont le montant varie entre 500 fr. et 10'000 fr.; l'émolument est perçu par le Département des institutions et des relations extérieures (devenu dans l'intervalle le Département de l'intérieur). Le RE-Adm se base sur l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 18 décembre 1934 chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements (LEMO, RSV 172.55). Cette disposition confère à l'art. 11a RE-Adm une base légale suffisante, dès lors que l'émolument est versé à raison des frais engendrés par le prononcé d'une décision formelle (AC.2007.0257 du 8 mai 2009, consid. 7a). b) L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat (ATF 135 I 130 consid. p. 133). Comme sous-catégorie des contributions causales, l'émolument doit obéir au principe de l'équivalence, expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques, qui veut que le montant de la contribution exigée soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie. Pour que le principe de l'équivalence soit respecté, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative. L'autorité peut également tenir compte de l'intérêt du débiteur à l'acte officiel et, dans une certaine mesure, de sa situation économique pour fixer les émoluments, dans les affaires importantes, à un montant élevé qui compense les pertes subies dans les affaires mineures. Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents (cf. notamment GE.2010.0187 du 29 mars 2011; FI.2011.0038 du 30 décembre 2011 et les arrêts cités). L'émolument doit être en outre conforme au principe de la couverture des frais, selon lequel le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133/134). c) En l'espèce, le principe même de l'émolument doit être confirmé; en effet, quand bien même les recourants obtiennent gain de cause dans une certaine mesure, l'émolument demeure dû en vertu de l'art. 11 RE-Adm. En outre, les recourants ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi pour le motif que les travaux ont été réalisés par de précédents propriétaires, comme exposé ci-dessus au considérant 5d. En ce qui concerne la répartition de cet émolument, qui a pour rappel été mis à la charge solidaire des propriétaires, il y a lieu de relever que la décision attaquée porte tant sur des aménagements situés sur la parcelle n° 1'309, propriété exclusive de la succession d'Eléonore Fawaz, que sur la parcelle n° 1'317 (co-propriété des recourants Zali et consorts et de la succession d'Eléonore Fawaz). La décision régularise en effet les logements du bâtiment ECA n° 425 notamment, ainsi que le cabanon de jardin sis sur cette parcelle (voir chiffres III.1 et 4). La répartition solidaire des frais apparaît ainsi conforme au principe de la couverture des frais et ne prête pas le flanc à la critique. 7. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée, réformée dans ses ch. III. 2, 3<sup>ème</sup> paragraphe, III. 3 et III. 5. La décision attaquée est confirmée pour le surplus. Vu le sort du recours, il est statué sans frais (art. 49 et 52 LPA-VD). Obtenant, avec le conseil

d'un avocat, partiellement gain de cause, les recourants ont droit à des dépens réduits à la charge de l'autorité intimée (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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