

VD_OMNI AC.2012.0047 vom 26. Juni 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-06-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0047

FR: VD_OMNI AC.2012.0047 du 26 juin 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0047 del 26 giugno 2013

Regeste

FAVRE, FAVRE/Municipalité de St-Barthélemy, Service du développement territorial, ECA | Suspension de tous les travaux, évacuation et interdiction d'utiliser les installations (poulailler et bergerie) réalisées en zone agricole. L'intérêt à vouloir interdire l'utilisation des installations qui ne peuvent être régularisées à titre incident doit être examiné sommairement sous l'angle d'une éventuelle remise en état ultérieure (consid. 5). Le droit d'exiger le rétablissement de l'état conforme pourrait être en l'espèce périmé pour certaines des constructions litigieuses qui existent depuis plus de 30 ans. Il n'y a pas d'intérêt à vouloir interdire leur utilisation à l'heure actuelle dans la mesure où celles-ci pourraient devoir être tolérées à l'avenir.

Erwägungen

E. 1

a) La décision querellée porte en l'espèce sur la suspension de tous les travaux, l'évacuation des animaux et l'interdiction d'utiliser les installations réalisées en zone agricole. Cette dernière possibilité est prévue par l'art. 130 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) qui dispose qu'en cas de contravention à la loi, aux règlements d'application tant cantonaux que communaux ou aux décisions fondées sur ces lois et ces règlements, le permis d'habiter ou d'utiliser peut être retiré. La décision dont est recours ne traite en revanche pas directement de la suppression ou de la modification des travaux qui, de l'avis de l'autorité intimée, ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. De ce point de vue, la décision querellée peut être considérée comme une décision incidente qui vise à empêcher que les recourants ne puissent jouir d'installations dont la réalisation est réputée illicite durant l'instruction de la cause relative à une éventuelle remise en état. De telles décisions sont susceptibles de recours sur la base de l'art. 74 al. 3 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA ; RSV 173.36) si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (b). b) En l'espèce, la décision du SDT a pour effet de proscrire l'utilisation des installations que les recourants ont construites puis transformées ainsi que d'ordonner l'évacuation des animaux concernés, ce qui n'est pas sans conséquence du point de vue de l'élevage. Cette décision est donc susceptible de recours du fait du préjudice irréparable qui menace les recourants (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, p. 226). Rendue à titre incident, la décision querellée ne peut toutefois satisfaire au principe de la proportionnalité que dans la mesure où les constructions situées en zone agricole sont manifestement illicites et qu'il n'existe aucune perspective quant à leur éventuelle régularisation. Déposé en temps utile et selon les formes requises, le recours doit pour le reste être considéré comme recevable. Il y

a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, LATC prévoit 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 les art. 25 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 81 al. 1, 1^{ère} 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. L'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit en effet expressément que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale, l'autorité compétente étant le département (art. 121 let. a LATC), respectivement le SDT. b) Il n'est pas sérieusement contesté en l'espèce que les installations litigieuses se trouvent sur une partie de la parcelle des recourants affectée à la zone agricole. A ce titre, leur réalisation, leur transformation, voire leur reconstruction nécessitait, en plus d'une autorisation municipale, une autorisation spéciale qu'il appartenait au SDT d'accorder ou de refuser. Or, pareil agrément n'a jamais été délivré en l'espèce. La procédure en cours visant à la modification de l'affectation d'une partie de la parcelle litigieuse conformément à l'arrêt du 13 décembre 2007 (AC.2006.0012) ne change en rien cette situation dans la mesure où celle-ci ne porte que sur sa partie centrale et non sur sa partie sud, laquelle reste pour l'heure affectée en zone agricole. Dans ces circonstances, nul n'est besoin d'accéder à la requête des recourants visant à la production d'autres plans d'affectation dans le cadre de la présente procédure, notamment le PPA Champ-Cadet et son règlement.

E. 3

a) Aux termes de l'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise qu'il faut en principe que ces constructions et installations servent à l'exploitation tribulaire du sol et qu'elles soient utilisées, notamment, pour 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. En d'autres termes, seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent en principe y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281). b) Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux de rente est tribulaire du sol lorsque les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375 et les références citées). Par ailleurs, des constructions ou installations liées à la production hors sol peuvent être admises en zone agricole sur la base de l'art. 16a al. 2 LAT, pour autant qu'elles servent au développement interne de l'exploitation. Il y a "développement interne" lorsqu'un secteur de production non tribulaire du sol – garde d'animaux de rente (cf. art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes du sol (cf. art. 37 OAT) – est adjoint à une exploitation tribulaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la dernière révision partielle de la LAT, FF 1996 III 489). c) En l'espèce, le recourant, propriétaire de la parcelle sur laquelle est prévue l'installation litigieuse, exerce des fonctions dirigeantes au sein des sociétés Monodor SA et Mocoffee

SA. Sa position au sein desdites sociétés est à l'évidence incompatible avec celle d'exploitant agricole. Les animaux que possède le couple – notamment des poules et des moutons - sont donc détenus à titre récréatif et n'ont aucun lien avec l'exploitation d'une entreprise agricole (cf. art. 16 ss LAT). La régularisation d'un abri pour ces animaux en zone agricole doit par conséquent être refusée, à moins que les recourants ne puissent tirer un droit d'autres dispositions légales (art. 24 ss LAT) ou d'éventuels droits acquis de l'édification antérieure de ces installations à cet endroit (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). b) 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^{er} 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). Le propriétaire d'une construction ou installation sis hors de la zone à bâtir qui n'est pas conforme au droit mais doit être tolérée en vertu de la protection de la bonne foi, peut entretenir celle-ci, pour autant que les travaux nécessaires ne requièrent pas d'autorisation. Il ne peut en revanche pas prétendre la transformer partiellement, l'agrandir ou la reconstruire, ni la rénover en exécutant des travaux soumis à autorisation. Le statut de construction existante conforme au droit ne saurait ainsi être « usucapé » (Muggli Rolf, Commentaire de la loi sur l'aménagement du territoire, Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (éd.), Zurich 2010, N 12 ad 24c). c) En l'espèce, les recourants se plaignent à entretenir une certaine confusion en ce qui concerne le moment où les aménagements litigieux ont été réalisés ainsi que la nature et l'ampleur des travaux entrepris depuis lors. Prima facies, il est néanmoins possible de constater que la dépendance agricole désignée sous référence B 44 n'est figurée sur aucun des plans cadastraux dressés lors de la mise à l'enquête de la construction de la maison des recourants en 1978. Cette constatation tend à corroborer la chronologie produite par ces derniers, laquelle indique que la construction de ce bâtiment ne serait intervenue qu'en 1981. Tout porte ainsi à croire que cette dépendance a été érigée alors même que la parcelle se trouvait déjà dans un secteur inconstructible. Il en va de même des autres dépendances destinées à accueillir poules et montons élevés à titre récréatif par le couple. Dans ce contexte, il importe peu que tout ou partie de ces installations aient été autorisées par la Municipalité dans la mesure où cette dernière n'avait pas compétence pour délivrer les autorisations spéciales nécessaires à leur construction et à leur agrandissement hors de la zone à bâtir. Réalisées postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ancienne loi fédérale sur la protection des eaux au 1^{er} juillet 1972, celles-ci ne peuvent ainsi bénéficier de la garantie

de la situation acquise. L'art. 24c LAT ne garantit en outre que les situations légalement acquises mais devenues non conformes à l'affectation de la zone. Or, au vu des constatations effectuées lors de l'inspection locale, la dépendance ECA 290 (anciennement B 44) semble avoir perdu sa vocation initiale au profit d'un cabanon de jardin, certes sommairement aménagé, mais en partie habitable (cf. documentation photographique SDT). L'affectation à la garde d'animaux que mentionnait l'autorisation municipale délivrée le 14 mars 2003 en évoquant la réfection et l'agrandissement d'un « poulailler bergerie » semble dès lors avoir été abandonnée. Même si elle était possible, une éventuelle application de l'art. 24c LAT n'entrerait ainsi pas en ligne de compte en ce qui concerne la dépendance agricole la plus ancienne. d) Il résulte de ce qui précède que les aménagements litigieux ne peuvent pas être régularisés sur la base de l'art. 24c LAT. Les constructions existantes non-conformes au droit parce qu'ayant été érigées ou transformées sans autorisation ne tombent en effet pas sous le coup de cette disposition. Le fait que les locaux soient affectés à un usage contraire à la zone agricole depuis plus de trente ans sans intervention des autorités communales et cantonales n'a pas pour effet de rendre leur présence licite et de permettre l'application de l'art. 24c LAT, mais peut tout au plus s'opposer à une remise en état des lieux (ATF 1A.42/2004 du 16 août 2004, consid. 3.2; ATF 107 Ia 121 consid. 1a p. 123; 105 Ib 265 consid. 6a p. 270). Aucune autre disposition dérogatoire ne permet au demeurant de valider la présence des constructions litigieuses et de leurs transformations en zone agricole (art. 24 ss LAT). L'art. 24d LAT consacré à la détention d'animaux à titre de loisir n'est en particulier pas applicable en l'espèce dès lors que seules les "nouvelles installations extérieures" sont concernées par cette disposition à l'exclusion des constructions couvertes, telles que celles réalisées par les recourants (à ce propos : FF 2005 V ch. 2.3 p. 6645 citée dans l'arrêt AC.2007.0034 du 22 janvier 2009). Force est dès lors de constater que c'est à juste titre que la Municipalité a ordonné la suspension immédiate des travaux sur la base des art. 105 et 127 LATC dans la décision litigieuse.

E. 5

Les aménagements et installations concernés par la décision attaquée ne pouvant a priori pas être régularisés, il convient encore d'examiner sommairement s'ils sont susceptibles de faire l'objet d'une décision de remise en état. A défaut, on peinerait en effet à distinguer l'intérêt de l'autorité intimée à vouloir interdire leur utilisation à titre incident. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, 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. L'ordre de rétablir l'état antérieur vise à assurer l'application conforme du droit de l'aménagement du territoire. Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent être démolies; à défaut, le principe de la séparation du territoire bâti et non-bâti serait battu en brèche, et la violation de la loi récompensée (ATF 136 II 359 consid. 6 p. 364). Le SDT, comme autorité compétente pour l'octroi d'autorisations dérogatoires au sens des art. 24ss LAT, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 130 al. 2 LATC). Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (cf. AC.2011.0276 du 9 mai 2012, AC.2011.0065 du 27 janvier 2012, consid. 3a). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (cf. AC.2011.0065, précité; AC.2010.0270 du 27 octobre 2011, consid. 5a, et les arrêts cités;

Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). 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 examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et 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 (voir AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 p. 448). 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 d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255 ; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 et les arrêts cités). Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en effet renoncer à de telles mesures 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 136 II 359 consid. 7.1 p. 365; 123 II 248 consid. 4b p. 255; arrêts précités AC.2011.0065 et AC.2010.270, et les arrêts cités; AC.2011.0276 précité). En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut également se prévaloir du principe de la proportionnalité à l'égard d'un ordre de démolition ou de remise en état. Il doit cependant s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accorde une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prene pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4b p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 224; 108 Ia 216 consid. 4b p. 218; cf., AC.2011.0276 précité et réf.). b) Le Tribunal fédéral a précisé qu'en matière de droit des constructions, le droit de l'autorité d'exiger le rétablissement d'un état conforme au droit se périmé, pour des motifs de sécurité du droit, par principe après 30 ans, sauf si le rétablissement d'un état conforme au droit est dicté par des motifs touchant la police des constructions stricto sensu (ATF 107 Ia 121). Toutefois, lorsque les autorités, même si elles interviennent bien avant l'échéance du délai de 30 ans, ont toléré l'état non conforme au droit pendant des années alors que son caractère illégal leur était connu ou qu'elles auraient dû le connaître en appliquant la diligence commandée par les circonstances, elle pourraient, en vertu du principe de la bonne foi, être déchues du droit d'en exiger la démolition, avant même l'expiration du délai de 30 ans (ATF 107 Ia 121 consid. 1c p. 124; TF 1P.60/1999 du 17 mai 2000 et 1P.198/2003 du 19 août 2003; RDAF 2006 I, p. 265; AC.2008.0214 du 30 octobre 2009; AC.2007.0176 du 16 mai 2008; AC.2002.0201 du 29 novembre 2006 consid. 5a). Plus récemment, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si la jurisprudence précitée relative à la péremption du droit d'exiger une remise en état en zone à bâtir était sans autre applicable en zone agricole (ATF 136 II 359 consid. 8.1 p. 367; ATF 132 II 21; TF 1C_478/2011 du 9 février 2012 consid. 2.4). c) En l'espèce, il est constant que les installations litigieuses ont été réalisées de manière illicite en zone agricole. La construction

de la dépendance B44 ainsi que l'installation de deux parcs pour les poules fixés au sol semblent en effet remonter à l'année 1981 alors que la construction du poulailler et de la bergerie attenante serait intervenue dans le courant de l'année 2003. Il semble ainsi évident que les autorités communales connaissaient ou auraient dû connaître le caractère illicite de ces constructions au plus tard lors de la demande de permis liée à leur modification (2003), voire même dès leur construction si les recourants avaient effectivement obtenu une dispense d'enquête lors de leur réalisation (1981). Il est en revanche probable que le SDT n'ait eu connaissance de ces travaux que plus tard, lors du dépôt du dossier de régularisation au SDT (2011). Quoiqu'il en soit, force est de constater que, selon les lignes directrices qui se dégagent de la jurisprudence fédérale, le droit d'exiger le rétablissement de l'état conforme pourrait être en l'espèce périmé pour certaines des constructions litigieuses. Le principe de la sécurité du droit commande en effet de renoncer à exiger une remise en état pour des constructions qui existent depuis plus de 30 ans. On ne saurait ainsi conclure à la nécessité de prononcer une interdiction d'utilisation et un ordre d'évacuation des animaux alors même que tout ou partie des installations concernées pourraient devoir être tolérées dans leur configuration actuelle en dépit du caractère illicite de leur réalisation. Cette question mérite toutefois un examen approfondi sous l'angle de la proportionnalité dans la mesure où la péremption du droit d'exiger la remise en état se rapporte à la zone à bâtir et non à la zone agricole où cette problématique n'a pas encore été définitivement tranchée (ATF 136 II 359, consid. 81 ; 132 II 21, consid. 6.3). Il appartiendra à l'autorité intimée d'effectuer cette analyse si elle entend ultérieurement exiger la suppression ou la modification de travaux entrepris par les recourants. En l'état, il semble toutefois prématuré d'ordonner une évacuation des animaux et une interdiction d'usage des aménagements litigieux. Le tribunal ne voit en effet pas d'urgence à agir avant que l'autorité cantonale n'ait complètement instruit la cause et rendu une décision sur la question de la proportionnalité de la mesure ainsi que sur la question de l'éventuelle remise en état des lieux.

E. 6

En définitive, si les constructions destinées à la détention d'animaux de loisirs semblent illicites du fait de leur réalisation en zone agricole, des doutes persistent quant à la remise en état ultérieure du site au vu de la jurisprudence actuelle en la matière. Dans ces conditions, on peine à concevoir que l'ordre d'évacuation des animaux et l'interdiction d'utiliser les aménagements litigieux puisse être considéré comme proportionné aux circonstances du cas d'espèce, s'agissant d'une décision incidente à caractère provisionnelle qui doit être justifiée par un intérêt public prépondérant (p. ex. éviter une atteinte à l'ordre public ou à l'environnement). Le recours doit ainsi être partiellement admis en ce qui concerne l'interdiction d'utilisation et l'ordre d'évacuer les animaux. Il doit être en revanche être rejeté et la décision querellée confirmée en ce qui a trait à l'ordre de suspension des travaux. Vu l'issue du pourvoi, un émolument de justice réduit sera mis à la charge des recourants, qui n'ont pas droit à l'allocation de dépens (art. 56 al. 2 LPA-VD par analogie).