

VD_OMNI AC.2012.0367 vom 28. März 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-03-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0367

FR: VD_OMNI AC.2012.0367 du 28 mars 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0367 del 28 marzo 2013

Regeste

MONNIER/Service du développement territorial, Municipalité de Valbroye, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service des eaux, sols et assainissement | Piste de motocross aménagée en zone agricole, sans autorisation. L'ordre de cessation d'activité donné par le SDT est justifié et ne peut pas être suspendu dans l'attente de l'établissement du PPA envisagé par les recourants en vue de légaliser leur activité. Les articles 77 et 79 LATC ne visent pas à autoriser des constructions ou affectations non conformes au droit en vigueur. Au demeurant, pour ce qui concerne la zone agricole, le droit fédéral ne prévoit pas d'autorisation provisoire pour des constructions non conformes à l'affectation de la zone. De plus, l'ordre est conforme au principe de proportionnalité, au vu des intérêts publics prépondérants en jeu (inconstructibilité de la zone agricole, protection des eaux souterraines et de la forêt). Il prive certes les recourants de leur principale source de revenu, mais ne conduit pas à la démolition des installations, ni à l'interdiction de transférer l'entreprise sur un terrain approprié. Rejet du recours. Confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 17 juillet 2013 dans la cause 1C_459/2013.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 22 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 (al. 1); l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let. a). Le droit cantonal règle les exceptions prévues dans la zone à bâtir. En revanche, hors des zones à bâtir, les exceptions sont régies de manière exhaustive par le droit fédéral. Ainsi, une dérogation hors zone à bâtir à l'exigence de la conformité à la destination de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ne peut être admise pour les nouvelles constructions ou installations ainsi que pour tout changement d'affectation que si l'implantation est imposée par la destination de l'ouvrage (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). La situation est différente lorsqu'un changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. L'art. 24a al. 1 LAT prévoit à cet égard qu'un tel changement doit être autorisé, s'il n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (let. a) et s'il ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. b). L'autorisation est accordée sous réserve d'une nouvelle décision prise d'office en cas de modification des circonstances (art. 24a al. 2 LAT). L'art. 103 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) 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. 2 LAT et 81 al. 1 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 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. La municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 105 LATC). Il n'est en l'occurrence pas contesté que la piste de motocross aménagée par les recourants n'est pas conforme à la zone agricole, puisqu'elle ne correspond en rien à une exploitation agricole en rapport avec l'utilisation du sol comme moyen de production, et qu'elle n'a jamais fait l'objet d'une autorisation. L'ordre de cessation d'activité donné par le SDT est ainsi justifié dans son principe. Il convient cependant d'examiner, d'une part, si cet ordre pourrait être suspendu dans l'attente de l'établissement du PPA envisagé par les recourants en vue de légaliser leur activité et, d'autre part, si cet ordre est conforme au principe de proportionnalité, principe général de l'activité administrative.

E. 2

L'autorité élaborant le plan ou le règlement est tenue de mettre à l'enquête publique son projet dans le délai de huit mois à partir de la communication par la municipalité de la décision du refus de permis, dont un double est remis au département.

E. 3

Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique.

E. 4

Le département, d'office ou sur requête de la municipalité, peut prolonger les délais fixés aux alinéas 2 et 3 de six mois au plus chacun. Le Conseil d'Etat dispose de la même faculté lorsqu'il s'agit d'un plan ou d'un règlement cantonal.

E. 5

Lorsque les délais fixés ci-dessus n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit statuer dans les trente jours, après avoir consulté le département." L'art. 79 LATC prévoit ce qui suit dès l'ouverture de l'enquête publique: " 1 Dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. 2 L'article 77, alinéas 3 à 5, est applicable par analogie, les délais des alinéas 3 et 4 ne courant que dès la communication de la décision du refus." Les termes des articles 77 et 79 LATC indiquent que ces dispositions ont un effet paralysant (négatif), c'est-à-dire qu'elles ont pour but d'empêcher la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en vigueur et non conforme au droit futur. Elles ne visent en revanche pas à autoriser des constructions ou affectations non conformes au droit en vigueur, comme cela serait le cas en l'espèce. Au demeurant, pour ce qui concerne la zone agricole, la question est réglée par le droit fédéral qui ne prévoit pas d'« autorisation provisoire » pour des constructions non conformes à l'affectation de la zone. Il reste à examiner si l'exercice de l'activité de motocross pourrait être autorisée provisoirement en vertu du principe de proportionnalité.

b) D'après la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édiflée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe

de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois 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 (ATF 123 II 248 traduit in JT 1998 I p. 530 consid. 4 p. 536 ; 111 Ib 213 traduit in JT 1987 I p. 564 consid. 6 p 570 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 1C_387/2008 du 21 janvier 2009; arrêt AC.2010.0089 du 7 septembre 2010). Il faut partir de l'idée que ces mêmes critères doivent être appliqués lorsqu'il s'agit d'examiner, comme en l'occurrence, un ordre de cessation d'activité non conforme à l'affectation de la zone agricole. Sur le plan formel, on relèvera que l'autorité intimée ne s'est pas directement exprimée sur la question de la proportionnalité. Il ressort toutefois clairement de ses prises de position relatives à la question de l'effet suspensif que, selon elle, les intérêts publics sont prépondérants dans le cas d'espèce et qu'ils ne permettent pas qu'une décision moins incisive soit prise. Du point de vue de l'intérêt public, la dérogation au principe de l'inconstructibilité de la zone agricole ne saurait être considérée comme mineure. La séparation en zones à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel de l'aménagement du territoire qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte, de manière à ce que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe de la sécurité du droit, cela constituant un intérêt général important (ATF 132 II 21 consid. 6.4; ATF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 ad AC.2007.0322 du 26 février 2009; ATF 1A.208/2009 du 24 mai 2007; arrêts AC.2007.0176 consid. 2d/aa; AC.2007.0192 consid. 4b/aa). Le Tribunal fédéral a récemment jugé que les intérêts patrimoniaux très conséquents d'un constructeur devaient céder le pas face à une violation fondamentale de règles de l'aménagement du territoire même si la démolition ordonnée entraînerait probablement la mise en vente du domaine et la faillite du recourant (ATF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 ad AC.2007.0322 du 26 février 2009; ATF 111 Ib 224 consid. 6b; arrêt AC.2010.0365 du 30 juin 2011). Sous l'angle de l'intérêt public également, l'incertitude quant aux risques encourus par les eaux souterraines ne saurait être considérée comme mineure. Aucune analyse de la situation n'ayant été faite par les services de l'Etat, les risques ne peuvent en l'état pas être évalués, tant sous l'angle d'une éventuelle pollution (au cas où un véhicule se renverserait ou en relation avec les activités de lavage/entretien effectuées par le recourant) qu'en ce qui concerne la quantité d'eau prélevée en été pour arroser la piste. A cet égard, le fait que le recourant utilise des produits biodégradables et munisse ses véhicules d'un bypass ne suffit manifestement pas à lui seul à exclure tout danger de pollution pour les eaux souterraines. De même, ses affirmations selon lesquelles les eaux souterraines ne risqueraient rien en raison de la présence d'un sous-sol molassique n'ont pas été étayées scientifiquement. En outre, l'existence de la piste ne permet plus de se rendre au fond de la vallée pour exploiter la forêt le long de la rivière. Les atteintes portées à l'intérêt public sont ainsi nombreuses et importantes. Quant au PPA, il ressort des informations fournies par les intéressés lors de l'audience du 4 mars 2013 qu'il pourrait, dans le meilleur des cas, être adopté dans un délai de dix-huit mois. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucune certitude qu'il permettrait de légaliser l'activité de motocross exercée par le recourant. Ces éléments rendent d'autant plus problématique les atteintes portées aux intérêts publics précités. L'intérêt privé du recourant à la poursuite de son activité de motocross est de nature purement économique, l'intéressé faisant valoir que l'ordre de remise en état signerait la fin de son entreprise. Il est indéniable que cette décision constitue une atteinte grave à la liberté

économique du recourant, protégée par l'art. 27 de la Constitution fédérale, puisqu'elle le prive de sa principale source de revenu. Les intérêts patrimoniaux du recourant, même conséquents, doivent cependant céder le pas face à une violation fondamentale de règles de l'aménagement du territoire. L'intéressé ne saurait en effet se prévaloir de cet argument financier pour bénéficier du maintien d'installations dont il ne pouvait ignorer le caractère illicite dès le début. En effet, la seule autorisation délivrée en rapport avec la piste de motocross (en 1995) émanait de la commune et non de l'autorité cantonale (seule compétente pour ce qui concerne la zone agricole) et autorisait uniquement le recourant à pratiquer le motocross le mercredi et le samedi jusqu'à 20h, à titre privé. On relèvera en outre que l'ordre de cessation d'activité ne conduit pas à la démolition des installations, qui peuvent – sur la base de la décision attaquée – rester en place, ni à l'interdiction pour les recourants de transférer leur entreprise sur un terrain approprié. Il résulte de ce qui précède que l'intérêt public à rétablir sans délai une situation conforme au droit l'emporte sur les intérêts privés du recourant, de sorte que la mesure attaquée est conforme au principe de la proportionnalité. 3. Les recourants contestent encore le fondement juridique et la quotité de l'émolument. 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). b) Le RE-Adm se base sur l'art. 1^{er} 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 (arrêt AC.2007.0257 du 8 mai 2009 consid. 7a; voir aussi AC.2010.0104 du 22 mai 2012, AC.2010.167 du 30 mars 2011). Pour ce qui concerne la quotité de l'émolument perçu, la décision attaquée explique les détails du montant retenu (soit 560 fr. pour 4 heures de travail à 140 fr./heure, décomposée en 1h étude du dossier, 2h de rédaction, 1h de gestion du dossier). Ce calcul apparaît raisonnable et n'est pas contesté de manière argumentée. La décision attaquée doit donc être confirmée sur ce plan également. 4. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu l'issue du pourvoi, les frais de justice seront mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49, 91 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, RSV 173.36]). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 52, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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