

VD_OMNI AC.2013.0459 vom 18. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0459

FR: VD_OMNI AC.2013.0459 du 18 novembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0459 del 18 novembre 2014

Regeste

BRUGGER, BRUGGER, BRUGGER/Service du développement territorial, Direction générale de l'environnement, Municipalité d'Ursins | Décision du SDT ordonnant la suppression d'une piscine et d'une aire de stationnement goudronnée aménagées en zone agricole. Recours des propriétaires concernés. Les installations litigieuses ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole au sens de l'art. 16a LAT; elles ne peuvent pas être autorisées à titre dérogatoire en application de l'art. 24 LAT; elles ne relèvent pas non plus des situations réglées aux art. 24a à 24e LAT (consid. 2). L'ordre de remise en état est conforme au principe de la proportionnalité s'agissant de la piscine; à cet égard, la proposition des recourants de transformer celle-ci en biotope baignable doit être rejetée(consid. 3d). En revanche, les mesures visant à supprimer l'aire de stationnement et à rétablir le terrain naturel ne sauraient être confirmées, compte tenu de la bonne foi dont les recourants peuvent se prévaloir s'agissant de ces réalisations (bonne foi qu'il convient d'admettre au regard des circonstances très particulières du cas), du coût des travaux de démolition des aménagements litigieux et des conséquences de la suppression de l'aire en cause pour les entreprises présentes sur le site. Par contre, les mesures ordonnées par le SDT tendant à l'évacuation des dépôts de matériel et des véhicules sis sur cette aire de stationnement sont justifiées et exigibles des recourants sans porter atteinte au principe de proportionnalité (consid. 3e). Admission partielle du recours et réforme de la décision dans le sens exposé ci-dessus.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), les plans d'affectation doivent régler le mode d'utilisation du sol en délimitant en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Le permis de construire est délivré si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé, le droit fédéral et le droit cantonal pouvant poser d'autres conditions (art. 22 LAT). À l'intérieur de la zone à bâtir, c'est le droit cantonal qui règle les exceptions (art. 23 LAT). En revanche, les exceptions prévues hors de la zone à bâtir sont régies par le droit fédéral (art. 24 ss LAT). Les cantons règlent la compétence et la procédure (art. 25 al. 1 LAT), ce que le canton de Vaud a fait en désignant la municipalité comme autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 104 LATC). Le droit fédéral impose en outre, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'intervention d'une autorité cantonale (en l'occurrence le département cantonal en charge de l'aménagement du territoire; cf. art. 81 LATC). C'est cette autorité cantonale qui décide si les projets de construction situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 al. 2 LAT). Une simple autorisation

communale est donc insuffisante; le cas échéant, s'il n'apparaît pas que cette décision puisse être confirmée ou approuvée par l'autorité cantonale compétente, elle est entachée de nullité absolue (TF 1C_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; ATF 111 Ib 213 consid. 5b p. 220).

E. 2

Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités.

E. 3

Il convient encore d'examiner si l'ordre de remise en état des lieux peut être confirmé, notamment au regard du principe de la proportionnalité. a) Il convient de déterminer en premier lieu quel sont les points qui sont litigieux et qui doivent être examinés par le tribunal. A cet égard, il faut rappeler que l'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Le juge administratif n'entre ainsi pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées). A l'audience du 25 juin 2014, les recourants ont déclaré ne pas contester le dispositif de la décision attaquée en tant qu'il ordonne d'implanter entièrement les deux constructions pyramidales dans la zone à bâtir et de rétablir et de réensemencer le terrain naturel (cf. dispositif chiffre 1. lettre d). Sur ce point, la décision entreprise n'est plus litigieuse et peut par conséquent être confirmée. Dans sa réponse du 8 janvier 2014, l'autorité intimée a notamment pris des conclusions en ce sens que " seuls les arbres d'essence majeure pourront être maintenus à l'exclusion des plantes ornementales, la haie de thuyas et autres plantations d'essences non indigènes qui ne contribuent pas à la vocation principale et essentielle dévolue au sol agricole ". Or, ces mesures de remise en état n'ont pas été ordonnées dans la décision entreprise, de sorte qu'elles n'appartiennent pas à l'objet du litige et échappent par conséquent à la connaissance du tribunal de céans. Il en va de même de la demande formulée par les recourants dans leurs déterminations finales relative à l'autorisation de faire cadastrer un chemin dont le tracé passe sur leur parcelle en zone agricole. b) La municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer ou modifier, 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). 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. CDAP, arrêt AC.2012.0034 du 25 juin 2012 consid. 3a; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2^e éd., Lausanne 1988, p. 200). A part dans l'hypothèse exceptionnelle où l'application de prescriptions communales (indépendantes du droit fédéral hors zone à bâtir) serait en cause, c'est à l'autorité cantonale qu'il appartient de statuer sur le sort des constructions hors de la zone à bâtir, que ce soit pour en ordonner la démolition ou pour autoriser le maintien de tout ou partie des installations litigieuses (AC.208.0175 du 26 janvier 2011 consid. 8; AC.2008.0262 du 24 novembre 2009 ; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux

effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (AC.2012.0034 précité consid. 3a et les références). 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. Le respect du principe de la proportionnalité exige qu'il soit procédé à une pesée des intérêts public et privé opposés (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 137 I 167 consid. 3.6; 136 I 87 consid. 3.2, 197 consid. 4.4.4, et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction illicite n'est en soi 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 plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b et la jurisprudence citée). 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 123 II 248 consid. 3a/bb; 111 Ib 213 consid. 6b; 102 Ib 64 consid. 4). En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut néanmoins 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 le loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accorde une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prenne pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités). Dans le cadre d'un ordre de remise en état, le Tribunal fédéral a encore précisé que l'autorité de recours doit rechercher d'office quelles mesures sont, d'une part, nécessaires et propres à atteindre l'objectif absolument indispensable et, d'autre part, celles qui ne sont pas trop incisives (cf. ATF 107 Ia 19, consid. 3b p. 28). Le concours de l'administré est requis, afin qu'il présente lui-même des propositions au sujet des mesures à ordonner. Toutefois, si les propositions émises sont inadéquates ou si l'administré n'en a pas fourni, l'autorité de recours est tenue de choisir, parmi les différentes mesures possibles, celles qui sont conformes au principe de la proportionnalité, respectivement de rechercher, en procédure de recours, si une mesure moins incisive n'aurait pas aussi permis d'atteindre l'objectif visé (cf. ATF 123 II 248, 111 Ib 213, 108 Ia 216 et 107 Ia 19 précité). Le tribunal est ainsi amené à rechercher quelle mesure serait, en l'espèce, la moins incisive afin de rétablir une situation réglementaire, à savoir celle qui prévalait avant la construction de l'ouvrage litigieux (AC.2012.0122 du 17 mai 2013 consid. 8b). 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 30 ans; cette compétence peut être exercée au-delà du délai en question si des motifs de police au sens strict imposent une telle mesure et, inversement, l'autorité peut en être déchue avant l'écoulement du délai de 30 ans lorsque le principe de la bonne foi le commande (TF 1C_318/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.1; ATF 132 II 21 consid. 1) c) En l'espèce, les recourants invoquent leur bonne foi en exposant que l'extension de l'aire de stationnement sur la zone agricole a été réalisée à la demande du service cantonal compétent en matière de protection des eaux. Ils soutiennent

que les dépôts de matériel créés sur le site n'ont pas un caractère permanent et que l'aire de stationnement est indissociable de l'activité qui se déroule dans l'atelier de réparation mécanique, ajoutant qu'elle lui est économiquement liée et que sa disparition aurait un effet "catastrophique". Ils précisent que l'utilisation d'une place de parc est indispensable pour les propriétaires du bâtiment ECA n° 4 et qu'il est inconcevable que cet aménagement soit détruit alors qu'il n'existe pas d'emplacement pour le remplacer à une distance raisonnable. Ils font par ailleurs valoir que la démolition du parking litigieux correspondrait à une dépense de près de 60'000 fr., qu'ils estiment exorbitante. Ils relèvent en outre que, lors de l'adoption du plan général d'affectation, la délimitation entre zone constructible et zone agricole n'aurait pas été effectuée de manière adéquate. En ce qui concerne la piscine, les recourants soutiennent qu'il s'agit d'un ouvrage de peu d'importance, pouvant être démonté en moins de 48 heures en cas de besoin. Ils proposent de modifier l'aspect de celle-ci et sa destination en ce sens qu'elle serait transformée en un biotope compatible avec les lieux. d) aa) S'agissant de la piscine, les recourants ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi dès lors que le permis de construire leur a été délivré sur la base de plans qui prévoyaient l'implantation de cette installation exclusivement dans la partie de leur parcelle colloquée en zone de village. L'intérêt public en jeu est en outre important. En effet, de jurisprudence constante, il existe un intérêt public prépondérant à maintenir une séparation claire entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles puisqu'il s'agit d'un principe essentiel d'aménagement du territoire; cette séparation doit, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (TF 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 4; ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 39 s.). La dérogation à cette règle fondamentale ne saurait être considérée comme mineure dans le cas d'espèce. Comme les recourants le relèvent eux-mêmes, la piscine litigieuse peut être démontée sans difficultés. On ne saurait dès lors également remettre en question l'ordre de remise en état en raison du coût prévisible de cette opération, de l'ordre de 5'000 à 6'000 fr.. Dans la mesure où les recourants semblent contester la délimitation de la zone agricole à l'endroit où la piscine est implantée, il convient encore de relever que ce grief n'est pas recevable dans le cadre d'un recours déposé contre un ordre de remise en état (AC.2013.0183 du 3 juillet 2013 consid. 2b). bb) Les recourants proposent de modifier l'aspect et la destination de la piscine en ce sens que celle-ci serait transformée en un biotope. Ce biotope - qui impliquerait de procéder à des travaux (notamment de creuser le sol et de poser des enrochements) et qui pourrait encore servir à la baignade selon les déclarations des recourants lors de l'audience - ne serait pas conforme à la zone agricole. En outre, il ne saurait également être autorisé à titre dérogatoire en application des art. 24 ss LAT. Partant, l'autorisation de réaliser un tel aménagement n'entre pas en considération. cc) Il résulte de ce qui précède que, tout bien considéré, l'ordre de remise en état relatif à la piscine (chiffre 1 let. a de la décision attaquée) est conforme au principe de la proportionnalité et qu'il doit être confirmé. e) En ce qui concerne l'aire de stationnement, il n'est pas contesté que le service cantonal compétent en matière de protection des eaux est intervenu auprès des recourants, en particulier Guy Brügger, bien que cette intervention ne soit pas documentée. Dans ses déterminations du 10 juillet 2014, la DGE a expliqué qu'un collaborateur de l'ancienne section Assainissement industriel des Garages s'était rendu sur la propriété des recourants en 1999, qu'il avait requis que la place de lavage soit sécurisée par un dépotoir et un séparateur à coalescence et qu'il avait demandé des plans à Guy Brügger; par la suite, le SESA n'avait pas reçu de plans et n'avait par conséquent jamais autorisé l'extension de l'aire de stationnement sur la zone agricole. Les recourants indiquent qu'ils ont procédé à l'aménagement du site pour

répondre aux réquisitions du service de l'Etat, en faisant goudronner la place où stationnaient les véhicules en relation avec l'activité de l'atelier de réparation mécanique afin de protéger la zone agricole d'éventuels écoulements de produits polluants, et en installant un aquodrain pour récupérer les eaux de pluie et les amener dans un séparateur comprenant un décanteur de boue et un décanteur d'huile; ils ont soumis des plans à l'autorité communale, qui a indiqué dans un courrier du 14 décembre 1999 qu'ils étaient "conformes". Au regard des circonstances très particulières du cas d'espèce, il convient d'admettre que les recourants pouvaient se croire autorisés à réaliser les constructions en cause pour satisfaire à la demande du service cantonal compétent en matière de protection des eaux. Ils peuvent donc se prévaloir de leur bonne foi à cet égard. Selon les factures produites par les recourants, le coût de la démolition de l'aire de stationnement aménagée en zone agricole se monterait à 33'000 fr. environ, et celui de la modification d'emplacement pour décanteur et séparateur à 25'000 fr. environ. Compte tenu de l'importance de ces montants, qui s'ajoute au fait que les aménagements litigieux ont été réalisés de bonne foi en réponse à une demande formulée par l'administration, et compte tenu également des conséquences de l'ordre de remise en état pour les deux entreprises qui occupent actuellement le site (celle du recourant Guy Brügger et celle de M. Steve Laurent), les mesures visant à supprimer la place aménagée en zone agricole et à rétablir le terrain naturel (cf. chiffre 1. lettre c du dispositif de la décision attaquée) ne sauraient être confirmées. Le recours doit dès lors être admis sur ce point. Il est cependant loisible à l'autorité intimée d'exiger, cas échéant, l'inscription au Registre foncier d'une mention selon laquelle l'état initial de la parcelle n° 323, conforme à la zone agricole, devra être rétabli en cas de cessation des activités professionnelles exercées actuellement dans le bâtiment ECA n° 4 ou de vente dudit bâtiment ou de l'une ou l'autre des parcelles n° 323 ou n° 114. En revanche, les recourants ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi ou du coût de l'opération pour s'opposer à l'évacuation de l'ensemble du matériel (cuves diverses, tonneaux et tuyaux métalliques, poutres, palettes, etc.) et des dépôts stockés en plein air en zone agricole ainsi que de tous les véhicules sis ou empiétant sur la parcelle n° 323 en zone agricole, (cf. chiffre 1. lettre c du dispositif de la décision attaquée). Cette mesure est justifiée et exigible des intéressés sans porter atteinte au principe de proportionnalité; les matériaux et véhicules enlevés seront conduits aux emplacements susceptibles de les accueillir valablement conformément aux filières usuelles pour l'entreposage des déchets et pour le stationnement des véhicules dépourvus de plaques, comme le prévoit le chiffre 2. du dispositif de la décision attaquée. A cet égard, on relèvera que l'équipement lié à la zone à bâtir doit en principe être réalisé à l'intérieur de celle-ci (cf. AC.2013.0183 précité consid. 3b). En l'occurrence, les recourants ont pu bénéficier pendant de nombreuses années d'une utilisation de la zone agricole non-conforme à son affectation et il ne s'impose pas de permettre à cette situation contraire à la loi de se poursuivre; les intéressés reconnaissent d'ailleurs que les dépôts de matériel créés sur le site n'ont pas un caractère permanent.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis partiellement en ce sens que le chiffre 1. lettre c) du dispositif de la décision attaquée est annulé, la décision étant confirmée pour le surplus. L'autorité intimée fixera un nouveau délai aux recourants pour procéder à l'exécution des travaux. Les recourants obtenant partiellement gain de cause, seule une partie des frais sera mise à leur charge. En outre, l'autorité intimée versera des dépens réduits aux recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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