

VD_OMNI AC.2016.0008 vom 11. Oktober 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0008

FR: VD_OMNI AC.2016.0008 du 11 octobre 2016

IT: VD_OMNI AC.2016.0008 del 11 ottobre 2016

Regeste

A. _____, B. _____/Service du développement territorial, Municipalité de Romainmôtier-Envy | Un labyrinthe à sept circuits, avec des cheminements séparés entre eux par de l'herbe d'une certaine hauteur, résultat d'une méthode de fauchage de l'herbe, n'est pas une construction ou un aménagement soumis à autorisation. Il n'entraîne au surplus aucune modification de terrain et son impact dans le paysage se révèle peu important. Enfin, son utilisation n'a pas durablement modifié l'affectation du sol. Dès lors qu'il n'est pas assujéti à une autorisation de construire, point n'est besoin d'examiner si ce labyrinthe est conforme à l'affectation de la zone agricole ou s'il pourrait être autorisé sur la base de l'art. 24 LAT. Admission du recours sur ce point et annulation de la décision attaquée qui refusait de régulariser ce labyrinthe et en demandait la suppression.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile auprès de l'autorité compétente, le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La décision attaquée porte à la fois sur le bâtiment ECA n°153 dont l'agrandissement est régularisé et sur le labyrinthe. Les recourants contestent le refus de régulariser ou tolérer le labyrinthe ainsi que l'ordre de remise en état. Ils s'en prennent également au montant de l'émolument mis à leur charge. Dans la mesure où la question n'est plus litigieuse et où l'art. 24c LAT paraît avoir été correctement appliqué, la Cour de céans constate que l'extension réalisée sans autorisation du bâtiment ECA n°153 peut être régularisée. Il convient donc uniquement d'examiner plus avant la question du labyrinthe ainsi que celle de l'émolument.

E. 3

Les recourants font d'abord valoir que le labyrinthe litigieux ne serait ni une construction ni une installation si bien que sa conformité à la zone agricole n'aurait pas besoin d'être examinée. a) En vertu de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. 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 avant d'avoir été autorisé. Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22

al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3.1 et les références). 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, cette dernière pouvant 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 (voir Piermarco Zen Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, p. 214 ss). Par installations, 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'élément déterminant pour l'assujettissement à l'autorisation n'est pas tant l'installation en tant que telle que l'utilisation qui en sera faite (Ruch in *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), Genève – Zurich – Bâle 2010, n. 28 ad art. 22 LAT). La jurisprudence retient en particulier que les jardins potagers et les plantations peuvent être assimilés à des installations, subordonnées à autorisation de construire, au même titre que les modifications apportées au terrain ou au paysage (clôtures, barrières, mares, étangs etc.) (AC.2007.0286 du 28 mai 2009 et réf. citées consid. 2a ; ATF 1A.276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.2). Ainsi, la création d'un véritable parc paysager d'une certaine étendue, sur une surface auparavant libre de toute plantation, comporte un impact important sur le paysage, de même qu'un changement d'affectation: le caractère d'agrément devient alors prépondérant et exclut durablement toute exploitation agricole (ATF 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.3; voir aussi arrêt 1A.36/2001 du 29 janvier 2002 consid. 3.2, s'agissant d'un terrain planté en vigne, en zone viticole, aménagé en jardin d'agrément entouré d'un muret en ciment surmonté d'un treillis caché par des thuyas; arrêt 1A.276/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.3 portant sur un jardin potager de 750 m² soustrait durablement à une utilisation agricole, dès lors qu'il s'agit d'un jardin d'agrément; arrêt 1A.257/2000 du 2 mai 2001 consid. 2 traitant d'un ensemble de mares et rigoles ; AC.2007.0286 du 28 mai 2009 au sujet d'une terrasse, 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 ; AC.2008.0222 du 23 septembre 2009 s'agissant d'un centre de plantes médicinales comprenant divers massifs de plantes séparés entre eux par des cheminements aménagés et avec installation de bancs publics). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a soumis à autorisation l'utilisation d'une prairie comme place d'atterrissage pour planeurs. Celle-ci n'avait pas été créée de façon artificielle et ne comportait pas non plus d'installations durables étroitement liées au sol. Le terrain était simplement signalé par quelques fanions et un mât. Ce n'était toutefois pas ces objets qui étaient en cause, mais tout le terrain d'atterrissage en tant que tel. L'utilisation régulière, à des fins professionnelles ou pour d'intenses activités de loisirs,

d'un terrain voué en principe à l'agriculture avait souvent des conséquences importantes pour le terrain d'alentour et l'infrastructure existante, de sorte qu'un contrôle préalable par les autorités était nécessaire. La nouvelle installation, prévue pour durer et qui, en raison de ses effets sur les alentours - notamment le marais voisin protégé - et sur l'infrastructure, nécessitait ainsi une autorisation au sens des art. 22, respectivement 24 LAT (ATF 119 Ib 222 consid. 3a). Il en va de même d'une installation de ski nautique, même si elle n'est mise place que quatre mois par an, dans la mesure où elle est utilisée régulièrement pendant la belle saison (ATF 114 Ib 81 = JdT 1990 I 517). Aux termes de l'art. 25 al. 2 LAT, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. également l'art. 81 al. 1 LATC). Dans ce cadre, l'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit 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 est le département cantonal (cf. art. 121 let. a LATC), compétence exercée sur délégation par le chef de la division hors zone à bâtir du SDT. b) En l'espèce, l'autorité intimée considère que le labyrinthe litigieux doit être assimilé à un jardin d'agrément. Son aménagement consacrerait un changement d'affectation d'une partie de la parcelle qui aurait dû faire l'objet d'une autorisation. Certes, le labyrinthe litigieux a bien été créé par la main de l'homme, en l'occurrence par un fauchage en 2009, puis a continué à être marqué par le piétinement régulier des utilisateurs. Toutefois, contrairement à ce qui prévalait dans les situations où la jurisprudence a retenu un changement d'affectation, les recourants n'ont en l'espèce procédé à aucun aménagement particulier tel que des plantations destinées à délimiter le labyrinthe du reste de la parcelle, la pose de graviers sur les cheminements ou même des installations provisoires d'une certaine taille. On ne saurait considérer que les rondins en bois présents au centre du labyrinthe suffisent à assimiler le labyrinthe à un jardin d'agrément. Pour le surplus, l'inspection locale a permis de confirmer que le labyrinthe est ainsi constitué uniquement d'herbe comme le reste de la parcelle n°219. Le labyrinthe litigieux n'entraîne au surplus aucune modification de terrain. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, son impact dans le paysage se révèle peu important. Certes, comme le montrent les photographies produites au dossier, il est plus visible à l'œil nu lorsque le pré a été récemment fauché ou que des éléments extérieurs, comme la présence de neige, en soulignent les contours qu'à l'occasion d'un jour de pluie comme lors de l'inspection locale. Toutefois, il n'apparaît entièrement visible que si on se place au-dessus de la parcelle. Tel est notamment le cas sur les photographies aériennes et satellitaires de Google Earth®, qui ont d'ailleurs motivé l'intervention du SDT. En revanche, le labyrinthe n'est pour le surplus pratiquement pas visible, si ce n'est furtivement depuis la RC 153b et depuis la maison d'habitation qui surplombe cette route, et n'a donc qu'un impact très limité sur le paysage. A cela s'ajoute que si personne ne fréquentait le labyrinthe, il suffirait vraisemblablement de quelques semaines seulement pour que les cheminements disparaissent sous l'herbe du pré. En outre, la parcelle est fauchée par un agriculteur deux fois par année pour récupérer le foin, ce qui démontre que son utilisation à des fins agricoles n'est pas compromise. Enfin, on ne saurait en l'espèce considérer que l'utilisation du labyrinthe ait durablement modifié l'affectation du sol. Le pont qui rallie la parcelle n°215 à la parcelle n°219 est bien antérieur à la création du labyrinthe et visait notamment à faciliter l'accès au bâtiment ECA n°153 qui a abrité une pisciculture. On ne saurait donc soutenir qu'il s'agit là d'un accès comparable à celui d'un jardin d'agrément. D'ailleurs, si les recourants admettent qu'ils utilisent, ainsi que leurs

hôtes, le labyrinthe pour y méditer, il n'existe aucun élément au dossier permettant de considérer qu'ils en font un autre usage d'agrément. La délimitation entre le bâti et le non bâti est donc conservée. Même si les recourants mentionnent l'existence du labyrinthe sur leur site internet ainsi que dans quelques publications en ligne spécialisées, il apparaît que seule une petite quantité d'amateurs du genre est susceptible de venir sur la parcelle pour expérimenter ce labyrinthe. La fréquentation du site n'est par exemple pas plus importante que celle d'une parcelle disposant d'un point de vue. En définitive et en considérant l'ensemble des éléments en présence, le labyrinthe litigieux et son utilisation ne présentent pas une intensité suffisante pour avoir une incidence sur l'affectation de cette parcelle située en zone agricole.

Le labyrinthe, tel qu'il se présente en l'état, ne remplit donc pas les conditions pour être considéré comme une installation au sens de l'art. 22 LAT. Dès lors que le labyrinthe litigieux n'est pas assujéti à une autorisation de construire, point n'est besoin d'examiner s'il est conforme à l'affectation de la zone agricole ou s'il pourrait être autorisé sur la base de l'art. 24 LAT. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée doit être réformée sur ce point. 5.

Dans un deuxième grief, les recourants contestent le montant de l'émolument mis à leur charge par le SDT. Ils mettent en doute les données du SDT relatives au nombre d'heures consacrées au traitement du dossier et font valoir que le montant de 3'920 fr. ne serait pas conforme au principe de l'équivalence. Selon l'art. 11a du règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm, RSV 172.55.1), un émolument d'un montant de 500 à 10'000 fr. peut être perçu pour toute décision de suspension de travaux, de remise en état et toutes autres décisions, prestations, expertises liées à une construction illicite hors de la zone à bâtir ainsi que les frais de gestion du dossier. Dans la décision attaquée, la SDT a justifié le montant d'émolument en exposant que le dossier avait justifié 28 heures de travail à 140 fr. par heure pour étude du dossier et des documents complémentaires transmis (7h), recherches juridiques (2h), rédaction (10h), échanges avec les copropriétaires et leur conseil (8h) et gestion du dossier (1h). Se situant dans la fourchette prescrite par l'art. 11a RE-Adm, ces montants n'apparaissent pas excessifs au regard des principes de l'équivalence et de la couverture des frais, compte tenu de l'activité déployée par l'administration et du temps consacré par ses collaborateurs ainsi que par son conseil au traitement de la présente affaire (sur la question du principe de l'équivalence et de la couverture des frais de l'émolument administratif, cf arrêt AC.2010.0114 du 17 septembre 2010 consid. 4c). Les opérations en lien avec la détermination du statut du bâtiment ECA n° 153 ainsi que de ses dimensions exactes au 1^{er} juillet 1972, opérations qui étaient nécessaires pour savoir si l'agrandissement réalisé sans autorisation pouvait être régularisé, ont donné lieu à de nombreux échanges de courriers et des investigations complémentaires. Le SDT a ainsi procédé à un travail précis et soigné, qui a d'ailleurs finalement permis la régularisation des travaux sur le bâtiment ECA n°153. Sur la base du dossier, on peut en outre constater que les opérations en lien avec le labyrinthe ne constituent qu'une petite partie de l'activité déployée par le SDT et que celles-ci étaient justifiées par la nécessité de clarifier son statut en regard de la loi. Enfin, le fait que le SDT a recouru en l'espèce à un mandataire externe ne paraît pas avoir contribué d'une quelconque manière à une augmentation des heures consacrées au traitement du dossier. Quant au respect du principe de l'équivalence, les recourants se prévalent d'un obiter dictum figurant dans l'arrêt AC.2007.0257 du 8 mai 2009 selon lequel un montant de 2'380 fr. apparaît a priori élevé et pourrait poser problème sous l'angle du principe d'équivalence. Toutefois, la Cour de céans a considéré dans un arrêt ultérieur, pour une situation certes plus compliquée que celle des recourants mais

portant également sur la dimension d'un agrandissement réalisé sans autorisation, qu'un montant de 5'040 fr. n'était pas excessif sous l'angle du principe d'équivalence (AC.2010.36 du 23 mai 2012, consid. 6). En définitive, il résulte de ce qui précède que la décision attaquée doit être confirmée sur ce point. 6. Représentés par un avocat, les recourants obtiennent partiellement gain de cause et ont en conséquence droit à une indemnité réduite à titre de dépens (art. 55 LPA-VD). Pour tenir compte du fait que la cause portait essentiellement sur la question de l'admissibilité du labyrinthe, la Cour renoncera pour le surplus à percevoir un émolument (art. 50 LPA-VD).

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