

# VD\_OMNI AC.2016.0280 vom 23. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2016.0280](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0280)

FR: VD\_OMNI AC.2016.0280 du 23 novembre 2018

IT: VD\_OMNI AC.2016.0280 del 23 novembre 2018

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_/Service du développement territorial, Municipalité Valeyres-sous-Ursins, Municipalité d'Yverdon-les-Bains Urbanisme et Bâtiments | Recours de propriétaires et de l'ancien propriétaire contre un ordre de remise en état du SDT concernant des constructions érigées hors zone à bâtir. - Les constructions litigieuses (construction d'un hangar agricole ECA n° 159 et d'un couvert attenant, reconstruction du toit avec modification de l'orientation du faîte d'un hangar agricole ECA n° 81a et pose de barrières blanches à l'entrée de la propriété) ont été réalisées sans autorisation cantonale. Les autorisations communales obtenues sans l'aval du SDT sont nulles. - Ces constructions ne servent pas à l'exploitation agricole. Les nouveaux propriétaires entendent faire de leur parcelle un "lieu de rencontre et de culture" où passer leur retraite. - Les travaux de réfection totale du toit du bâtiment ECA n° 81a, avec modification de l'orientation du faîte, vont au-delà de ce qui est admissible à titre de transformation partielle, l'identité de la construction se trouvant indéniablement atteinte. - Le bâtiment ECA n° 159 n'a pas été érigé avant l'attribution du bien-fonds en territoire non constructible (1er juillet 1972), de sorte qu'il ne peut être régularisé en application de l'art. 24c LAT. Il en va de même du couvert attenant à ce bâtiment, construit en 2003. - Les barrières blanches ne peuvent non plus être régularisées, faute d'intérêt pour la sécurité routière. - S'agissant du bien-fondé de l'ordre de démolition, les travaux de transformation du toit du bâtiment ECA n° 81a devront être tolérés en application du principe de la proportionnalité. La démolition du bâtiment ECA n° 159 ne peut être exigée vu le délai de péremption de trentennale aujourd'hui atteint. Le couvert attenant au hangar agricole ainsi que les barrières blanches installées à l'entrée de la propriété devront être enlevés. - L'émolument du SDT s'élevant à 3'640 fr. n'est pas excessif. Recours rejeté, dans la mesure où il conserve un objet.

## Erwägungen

### E. 1

Il convient en premier lieu d'examiner la question de la qualité pour recourir de A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_. a) Selon l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Constitue un intérêt digne de protection, au sens de cette disposition, tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Il consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la

décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 p. 164; TF 2C\_816/2012 du 6 mars 2013 consid. 1.2). Un intérêt de fait suffit pour que la condition de l'intérêt digne de protection soit remplie. Pour que l'intéressé puisse recourir, il n'est donc pas nécessaire qu'il soit affecté dans des intérêts que la norme prétendument violée a pour but de protéger. Toutefois, le lien avec la norme invoquée ne disparaît pas totalement: le recourant ne peut en effet se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence directe sur sa situation de fait ou de droit (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33; 135 II 145 consid. 6.2 p. 144 s.; TF 2C\_869/2012 du 12 février 2013 consid. 5.2). b) En l'espèce, le recourant A.\_\_\_\_\_ est destinataire de la décision du SDT du 21 juin 2016 lui ordonnant le démontage de plusieurs installations sur les parcelles dont il était propriétaire jusqu'au 30 juin 2016. A cette date, les recourants B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_ ont acquis les parcelles n o 118 de Valeyres-sous-Ursins ainsi que n os 6326 et 6197 d'Yverdon-les-Bains. Ceux-ci, sans être destinataires de la décision attaquée, ont un intérêt digne de protection manifeste à contester la décision entreprise dans la mesure où elle porte sur la remise en l'état d'installations dont ils sont aujourd'hui propriétaires. Ils disposent ainsi de la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 LPA-VD. La question de savoir si A.\_\_\_\_\_ conserve un intérêt à recourir contre la décision du SDT peut être laissée ouverte dans la mesure où il convient de reconnaître la qualité pour recourir à B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_. c) Le recours a pour le surplus été déposé dans les délais et les formes prescrites par la loi devant l'autorité compétente pour en connaître (art. 76 ss LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

## **E. 2**

Le recours porte sur l'ordre de remise en état prononcé par l'autorité intimée au sujet de plusieurs constructions et aménagements effectués sur des parcelles situées en zone agricole, sans autorisation cantonale correspondante. Suite à l'audience d'instruction avec inspection locale qui s'est tenue le 19 avril 2018, le juge instructeur et les parties ont pu constater que plusieurs constructions et aménagements avaient déjà été démolis ou remis en état par les recourants, conformément à la décision du SDT du 21 juin 2016. Il en va ainsi du carré de sable pour chevaux (objet du point

## **E. 3**

a) Aux termes de 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 a) si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et b) si le terrain est équipé (al. 2). 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). Au niveau cantonal, l'art. 103 al. 1 de la loi cantonale du 4 décembre 1984 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 sans avoir été autorisé. L'art. 68 du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC; RSV 700.11.1) précise cette disposition en assujettissant notamment à autorisation les constructions nouvelles, les transformations intérieures ou extérieures, les reconstructions ou les agrandissements affectant des bâtiments ou leurs annexes, ainsi que les ouvrages mentionnés aux articles 39 et 40 du règlement (let. a), le changement de destination de constructions existantes (let. b) ainsi que les installations telles que caravanes et baraques mobiles, destinées à l'habitation secondaire, dès que celle-ci doit se prolonger au-delà de quatre jours (let. h). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que la construction du bâtiment ECA n° 159 et son couvert ainsi que la reconstruction du toit du bâtiment ECA n° 81a, avec la modification de l'orientation du faîte, ont été réalisés sur la parcelle n° 118 sans autorisation de l'autorité intimée. De même, des barrières blanches se dressent depuis 2014 sur la parcelle n° 6326 d'Yverdon-les-Bains sans qu'aucune autorisation – cantonale ou communale – n'ait été délivrée. Il s'agit donc d'examiner le bien-fondé de la décision entreprise pour chacune de ces constructions litigieuses, étant rappelé que les autres installations réalisées sans droit par les recourants ont été soit régularisées (pose de deux velux en toiture du bâtiment ECA n° 80 ainsi que la réfection du toit dudit bâtiment) par le service compétent, soit déjà remises en état et ne font plus l'objet de la présente contestation.

#### **E. 4**

a) Selon 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. Conformément à l'art. 81 al. 1 LATC, pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de 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 cantonal (art. 121 let. a LATC), respectivement le SDT. Selon l'art. 104 LATC, avant de délivrer le permis, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration (al. 1); elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (al. 2). Une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT; une simple autorisation communale est donc insuffisante (ATF 132 II 21 traduit in JdT 2006 I p. 707 consid. 3.2.2 p. 710; 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I p. 630; TF 1C\_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; 1C\_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1; cf. aussi CDAP AC.2014.0169 du 3 novembre 2014 consid. 2a). b) Le moyen tiré de la bonne foi du recourant selon lequel il avait obtenu, de la part de la municipalité, des autorisations communales de construire en zone agricole pour la rénovation de la toiture et le changement de l'orientation du faîte du bâtiment ECA n° 81a ainsi que pour les travaux de réfection et

d'agrandissement de la toiture du bâtiment ECA n° 159 doit ainsi être écarté, au vu de la jurisprudence précitée. Cet argument est toutefois susceptible d'entrer en considération pour apprécier la question de la remise en état de ces constructions (cf. consid. 7a infra ).

## E. 5

a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, la construction doit être conforme à l'affectation de la zone dans laquelle est prévu son aménagement. Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (TF 1C\_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4 p. 5; ATF 127 II 209 consid. 2b, cas dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les modifications de la LAT, qui étaient entrées en vigueur entre l'arrêt du Tribunal cantonal et le sien, devaient trouver application, pour autant qu'elles fussent plus favorables; ATF 123 II 248 consid. 3a/bb; 102 Ib 64 consid. 4; cf. aussi TF 1C\_335/2012 du 19 mars 2013 consid. 3). Aux termes de l'art. 16a al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT précité. Le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités; CDAP AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 3a; AC.2007.0037 du 11 janvier 2008 consid. 6a). L'art. 34 al. 5 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. b) En l'espèce, il ressort de la fiche n° 61 du recensement architectural du Canton de Vaud que le bâtiment ECA n° 80 existait déjà au 19<sup>e</sup> siècle et servait de moulin. Des notes manuscrites mentionnent également des constructions annexes en lien avec l'activité du moulin. En 1989, A. \_\_\_\_\_ a acquis la parcelle n° 118, alors propriété de D. \_\_\_\_\_, qui y avait installé une pension pour chiens et chats. En 2005, A. \_\_\_\_\_ a créé son entreprise de vente et réparation de remorques et de vans. Cette activité, comme celles exercées précédemment sur la parcelle n° 118, ne constituent manifestement pas une exploitation agricole. Par ailleurs, l'utilisation des constructions existantes sur la parcelle par les nouveaux propriétaires ne présente pas davantage de lien avec une activité agricole. Ces derniers ont prétendu en audience avoir acquis la propriété dans le but d'" un retour à la nature " en vue d'y passer leur retraite. En réalité, il appert que l'endroit sert également de " lieu de rencontre et de culture " et que les constructions existantes sont utilisées notamment afin d'exposer divers objets et œuvres d'art (cf. \*\*\*\*\* et l'article paru le \*\*\*\*\* 2018 dans le journal La Région Nord vaudois, " \*\*\*\*\* "). Quoiqu'il en soit, l'art. 16a LAT n'est pas applicable et une autorisation fondée sur l'art. 22 LAT n'entre pas en ligne de compte pour l'ensemble des constructions réalisées depuis l'acquisition de la propriété par A. \_\_\_\_\_. c) Reste ainsi à déterminer si des autorisations pouvaient être octroyées en application des dérogations au principe posé par l'art. 22 LAT pour les constructions réalisées hors des zones à bâtir, réglées par les art. 24 à 24e LAT. Dans la mesure où les installations ne concernent pas des demandes de changement d'affectation sans travaux de transformation, ni des travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité

accessoire non agricole lié à une exploitation agricole, les art. 24a et 24b LAT ne trouvent pas application. Il en va de même de l'art. 24d LAT qui traite des habitations sans rapport avec l'agriculture ou des constructions dignes de protection. Le moulin, actuel bâtiment d'habitation ECA n° 80, ainsi que les autres installations présentes sur la parcelle n° 118, n'ont en effet jamais été mis sous protection. L'application de l'art. 24e LAT ne se pose plus, puisque les bâtiments litigieux ne sont plus utilisés pour la détention d'animaux et que le carré de sable aménagé pour les chevaux n'existe plus.

## **E. 6**

S'agissant des travaux de transformation des toits des bâtiments ECA n° 81a et ECA n° 159, ils convient d'examiner s'ils pouvaient être régularisés a posteriori en application de l'art. 24c LAT (qui concerne les constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone). a) L'art. 24c LAT, dans sa teneur en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, dispose ce qu'il suit: "1 Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations 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. 2 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. 3 Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture. 4 Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. 5 Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies". L'art. 41 al. 1 OAT prévoit que le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installations érigées selon l'ancien droit). La date déterminante est en principe celle du 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398 s.). L'art. 42 OAT précise la réglementation applicable aux "modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit". Cette disposition, dans sa teneur en vigueur dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012, a la teneur suivante: "1 Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. 2 Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible. 3 La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant; b. un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de

l'art. 24c, al. 4 LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m<sup>2</sup>, qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié;

c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire. 4 [...]). b) La transformation partielle (teilweise Änderung) et l'agrandissement mesuré (massvolle Erweiterung), au sens de l'art. 24c LAT, regroupent les travaux n'équivalant pas à un changement complet d'affectation (selon l'art. 24 LAT). Concrètement, l'agrandissement mesuré n'est qu'une transformation partielle, au même titre que le changement partiel d'affectation (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, ch. 602 p. 281). Ils supposent le respect de l'identité de la construction ou de l'installation. L'identité de l'ouvrage est préservée lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure de celui-ci et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 p. 41 s. et les références citées; cf. aussi TF 1C\_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.3.1, 1C\_84/2015 du 16 février 2016 consid. 4.2.3; Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n° 24 ad art. 24c LAT). Selon la jurisprudence, l'"agrandissement mesuré" doit être apprécié dans son ensemble, en comparant l'ampleur des transformations partielles successives intervenues depuis la date de référence avec l'état initial de la construction (cf. à ce propos l'art. 42 al. 2 OAT; ATF 127 II 215 consid. 3 p. 219, 113 Ib 219 consid. 4d p. 224, 112 Ib 277 consid. 5 p. 278; TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 5a in ZBl 103/2002 p. 354; arrêt TF 1A.176/2002 du 28 juillet 2003 consid. 5.3.2). Il s'agit de procéder à un examen global qui doit notamment prendre en compte l'aspect extérieur de la construction, la nature et l'ampleur de son utilisation, le nombre de logements qu'elle comporte, son équipement, sa vocation économique, les incidences de la transformation sur l'organisation du territoire et l'environnement ainsi que le coût des travaux, qui reflète souvent l'ampleur de l'intervention (Muggli, op. cit., n° 28 ad art. 24c). Le régime légal des art. 24c LAT et 42 OAT, en prévoyant des exigences élevées pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment (cf. Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011 relatif à l'initiative cantonale Constructions hors des zones à bâtir, in FF 2011 6533, p. 6540 [ci-après: Rapport]), tend principalement à décourager, dans la zone inconstructible (cf. art. 24 al. 1 LAT), les projets s'inscrivant à l'extérieur du volume bâti existant (cf. Rapport explicatif de l'Office fédéral du développement territorial ARE relatif à la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, octobre 2012, p. 9), dans l'optique de préserver le caractère typique régional du paysage (cf. Rapport, p. 6540).

c) La garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c al. 1 LAT ne concerne que les constructions qui peuvent être utilisées conformément à leur destination, ce qui exclut par exemple de transformer une ruine pour la rendre de nouveau utilisable. Une construction est réputée pouvoir être utilisée conformément à sa destination lorsque son propriétaire a prouvé sur la foi de mesures d'entretien appropriées, qu'il a toujours eu un intérêt à l'utiliser. Cela se traduit par le fait que sa structure porteuse est en majeure partie intacte (Muggli, op. cit., n° 13 ad art. 24c et les références). L'utilisation conforme à sa destination d'un bâtiment sis en zone agricole au sens de l'art. 24c al. 1 LAT se réfère à son affectation d'origine ou à

sa transformation ultérieure conforme au droit en vigueur. Ainsi, un bâtiment qui n'a jamais été affecté à l'habitation ne saurait être transformé en logement selon cette disposition dérogatoire. d) aa) En l'espèce, le bâtiment ECA n° 81a a été construit antérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 1972. Ce bâtiment était vraisemblablement utilisé à l'origine pour les activités du moulin. Il ressort des vues aériennes de l'époque qu'antérieurement aux travaux de transformation réalisés en 2001, le hangar possédait au moins deux toits. Cette construction n'a jamais eu de vocation agricole. Elle a servi d'atelier pour les travaux de réparation des remorques de A. \_\_\_\_\_, avant la vente de la parcelle aux propriétaires actuels. Aujourd'hui, ces derniers y entreposent divers objets, notamment des instruments de musique et des œuvres d'art. On peut également lire sur le site Internet \*\*\*\*\* que des vernissages et visites scolaires y sont organisés. Le bâtiment ECA n° 81a a fait l'objet d'importants travaux réalisés selon un permis communal délivré en mars 2001. A. \_\_\_\_\_ a expliqué lors de l'audience d'instruction que l'ancienne construction avec ses deux toits à deux pans n'était pas pratique, puisque l'eau s'infiltrait là où les toits se rejoignaient. Il a dès lors sollicité, et obtenu, l'autorisation municipale de refaire le toit avec uniquement deux pans et de modifier l'orientation du faîte. Comme on l'a vu, cette autorisation est nulle faute d'avoir été approuvée par l'autorité cantonale. Les parties sont divisées sur la question de savoir si le bâtiment a également été agrandi, tel que le prétend le SDT. L'augmentation de l'emprise du sol n'a cependant pas pu être démontrée de sorte qu'il convient de retenir que les travaux de transformation de 2001 concernent uniquement le toit. Nonobstant cela, il sied de considérer que ces travaux de réfection totale de la toiture, pour en faire qu'un seul toit, avec modification de l'orientation du faîte, ont considérablement changé l'aspect et le volume du bâtiment. Ils vont au-delà de ce qui est admissible à titre de rénovation partielle ou de travaux d'entretien. Le faîte n'est plus orienté parallèlement à celui du bâtiment ECA n° 80, mais perpendiculairement. L'identité du bâtiment n'est plus conservée et l'affectation complètement modifiée afin de servir aux activités culturelles et de loisirs des propriétaires actuels. Cette situation ne saurait bénéficier de la protection de l'art. 24c LAT. Les recourants se prévalent de leur bonne foi en relation avec l'autorisation communale délivrée. Ils font également valoir une violation du principe de proportionnalité dans l'exigence de reconstruction comme à l'état initial en cas de destruction du bâtiment. Cette argumentation ne leur est toutefois d'aucun secours. En effet, comme exposé précédemment, des travaux illicites ne peuvent bénéficier, même sous l'effet de l'écoulement du temps ou de la bonne foi du constructeur, des droits étendus offerts par l'art. 24c LAT. Si l'on peut concevoir que la transformation du toit répond en soi à un but pratique et esthétique, il faut néanmoins, avec le service cantonal, reconnaître que dans la mesure où les travaux interviennent dans le cadre plus étendu d'une augmentation de la volumétrie, de la hauteur de la toiture et de son orientation, l'identité de la construction s'en trouve indéniablement atteinte. Ces transformations ne sauraient, en conséquence, être admises hors de la zone à bâtir. Le principe de la proportionnalité ne permet pas non plus de régulariser une construction illicite, mais doit être appliqué lors de l'examen de l'admissibilité de l'ordre de démolition (cf. consid. 7 infra). bb) S'agissant ensuite du bâtiment ECA n° 159, l'examen des vues aériennes produites par l'autorité intimée permet de conclure que le bâtiment existait au début des années 80, mais n'a pas été érigé avant 1974. Il a donc vraisemblablement été construit par D. \_\_\_\_\_. Une voisine de l'époque atteste que ce hangar servait à accueillir des boxes du chenil de l'ancien propriétaire, ce qui a conduit l'autorité intimée à rapporter sa décision sur ce point, en ce sens que le bâtiment, sans couvert, doit être toléré. N'ayant cependant pas été érigé légalement avant l'attribution du bien-fonds au territoire non

constructible, soit avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972, il ne peut bénéficier de la garantie de la situation acquise. C'est ainsi à bon droit que l'autorité intimée a considéré qu'il ne pouvait être régularisé en application de l'art. 24c LAT. Il en va de même pour ce qui est du couvert attenant à ce bâtiment, réalisé par A. \_\_\_\_\_ en 2003, suite à la délivrance d'une autorisation communale correspondante datée du 2 octobre 2003, qui n'a pas été approuvée par le canton. Il en résulte que les transformations litigieuses, à savoir la réfection du toit du bâtiment ECA n° 81a avec modification de l'orientation du faîte et la construction du bâtiment ECA n° 159 et son couvert, ne sauraient être régularisées en vertu des art. 24c LAT et 42 OAT. e) En ce qui concerne les barrières blanches installées en 2014 quelques mètres en retrait de la route à l'entrée de la propriété, il est retenu ce qui suit: La jurisprudence du Tribunal fédéral (1C\_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.2; 1C\_75/2011 du 5 juillet 2011, consid. 2.1 et les réf. cit.) assimile aussi à des constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe. L'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables. L'assujettissement a ainsi été admis pour une roulotte de grandes dimensions destinée à jouer le rôle d'une maison de vacances, mais également pour des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (CDAP AC.2017.0176 du 27 mars 2018 consid. 2). Les barrières blanches litigieuses sont de par leurs caractéristiques bien visibles et font sans aucun doute partie des éléments assimilés à des constructions. Elles n'ont fait l'objet d'aucune autorisation communale ou cantonale. Le fait allégué par les recourants selon lequel ces barrières auraient été posées à la demande du Voyer de l'Etat de Vaud et du géomètre mandaté pour des raisons de sécurité routière n'est ni démontré, ni crédible. Lors de l'inspection locale, les recourants ont en définitive eux-mêmes admis que le Voyer s'était uniquement prononcé sur le matériel des barrières (plastiques) et sur le lieu où celles-ci pouvaient être installées par rapport à la route (en retrait). Par ailleurs, suite à l'inspection locale, on ne voit pas ce qu'apporte l'installation des barrières litigieuses en faveur de la sécurité routière. Le Voyer s'était en fait prononcé sur les barrières uniquement parce que les recourants voulaient les installer. Il l'a alors fait dans le but de préserver au mieux la sécurité routière. Ceci n'équivaut pas à demander aux recourants de poser des barrières. Pour le reste, l'accord du Voyer n'a dans tous les cas pas valeur d'autorisation de construire. Si, d'un point de vue sécuritaire, cet aménagement est, en terme de sécurité, certes préférable aux grosses pierres autrefois posées par A. \_\_\_\_\_ au bord du chemin d'accès, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut être régularisé ni en application des art. 22 et 16 ss LAT, ni en application du régime dérogatoire des art. 24 ss LAT.

## **E. 7**

Dans la mesure où les travaux litigieux, qui ont été réalisés sans l'autorisation cantonale spéciale requise (art. 120 al. 1 let. a LATC), ne peuvent être régularisés a posteriori, il reste à examiner le bien-fondé de l'ordre de remise en état. a) aa) 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. 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 AC.2015.0032 du 27 juillet 2016 consid. 8a; AC.2015.0062 du

## **E. 11**

mars 2016 consid. 9a; AC.2015.0087 du 9 février 2016 consid. 2b). Le respect du principe de la proportionnalité exige qu'il soit procédé à une pesée des intérêts publics et privés opposés (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175 s.; 136 I 87 consid. 3.2 p. 91 s., 197 consid. 4.4.4 p. 205 et les références). Selon une jurisprudence bien établie, lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. L'autorité renonce à une telle mesure, conformément au principe de la proportionnalité, 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 132 II 21 consid. 6 p. 35 ss; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 251 s.; cf. ég. TF 1C\_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1; 1C\_122/2016 du 7 septembre 2016 consid. 6.1; 1C\_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.1). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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. 6b p. 224 s.; cf. ég. TF 1C\_122/2016 précité, consid. 6.1; 1C\_61/2014 précité, consid. 5.1; 1C\_544/2014 du 1 er avril 2015 consid. 4.1). Il existe un intérêt public important, maintes fois rappelé par la jurisprudence, à ce que le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, déduit aujourd'hui de l'art. 75 al. 1 Cst., soit respecté et à limiter le nombre et les dimensions des constructions hors zone à bâtir (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 39 s.; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 s.; TF 1C\_61/2014 précité, consid. 5.3; 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c, in ZBl 103/2002 p. 364). Les constructions illégales sises en zone agricole, contraires à la LAT, doivent en principe 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 s.; cf. ég. TF 1C\_135/2016 du 1 er septembre 2016 consid. 3.3). Toujours en ce qui concerne l'intérêt public, la jurisprudence considère que l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte 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 (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 39 s.). bb) Selon la jurisprudence, la compétence d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit est en principe soumise à un délai de péremption de trente ans; exceptionnellement, 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 des trente ans lorsque le principe de la bonne foi le commande (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.3 p. 39; cf. aussi TF 1C\_196/2016 du 13 février 2017 consid. 2.2; 1C\_302/2016 du 18 janvier 2017 consid. 5.1; 1C\_150/2016 du 20 septembre 2016 consid. 10.4, et les références citées). Le délai de péremption commence à courir seulement dès l'achèvement du bâtiment ou des parties litigieuses de celui-ci (cf. ATF 136 II 359 consid. 8.3 p. 368; 107 Ia 121 consid. 1b p. 123 s.; voir aussi TF 1C\_318/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.3). b) aa) Les recourants estiment avoir été de bonne foi en pensant que les travaux réalisés sur le toit du bâtiment ECA n° 81a pouvaient être considérés comme relevant de l'entretien et avaient été autorisés par la municipalité. L'ampleur des travaux de réfection démontre au contraire qu'il s'agit à l'évidence d'une transformation totale du toit bâtiment, impliquant des travaux

conséquents et un changement d'affectation. Or, c'est précisément ces travaux-là qui sont tolérés par le SDT par souci de proportionnalité. Le coût de remise en état du toit comme à l'origine serait en effet disproportionné et ne peut être exigé. Cela étant, comme on l'a vu (cf. consid. 6d)aa supra), la transformation ne saurait être autorisée a posteriori en vertu de l'art. 24c LAT. Dans ce cas de figure, une construction illicite qui serait détruite ne peut être rebâtie (cf. TF 1C\_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 2.1.2). Ainsi, en cas de destruction accidentelle ou volontaire du bâtiment ECA n° 81a, non régularisé, celui-ci devra être reconstruit comme à l'origine. Les recourants ne peuvent s'opposer à l'inscription d'une mention dans ce sens au Registre foncier. bb) La démolition du bâtiment ECA n° 159, érigé entre 1974 et 1980, ne peut quant à elle être exigée vu le délai de péremption de trente ans, aujourd'hui atteint. Une mention inscrite au Registre foncier devra également mentionner le statut illicite, mais toléré, de cet objet. En revanche, la démolition du couvert attaché à ce bâtiment, non concerné par la péremption, peut être exigée au regard du principe de la proportionnalité. L'autorisation cantonale ne pouvant être obtenue après coup, le permis communal doit être considéré comme radicalement nul et dépourvu d'effet, ce qui rend superflu l'examen de la prétendue bonne foi du constructeur. On peut certes déplorer le fait que la municipalité ait délivré seule un permis de construire pour des travaux hors zone à bâtir, mais cela ne permet pas de retenir la bonne foi du constructeur sur ce point. L'incompétence de la commune constitue un vice de procédure grave et aisément reconnaissable, ce d'autant plus que l'affectation de la parcelle à la zone agricole ne fait aucun doute. Les propriétaires actuels utilisent ce couvert pour y entreposer notamment des machines, une remorque et un ancien tracteur qui pourront être déplacés dans un des hangars de la propriété. Il n'est pas déterminant que la surface de terrain ainsi libérée ne soit finalement pas vouée à l'agriculture proprement dite ou que le bâtiment soit plus esthétique avec son couvert que sans. Un raisonnement contraire conduirait en effet à récompenser la politique du fait accompli, en permettant de régulariser ou de tolérer pratiquement sans limite les aménagements extérieurs opérés aux abords des bâtiments, puisqu'il s'agit d'espaces qui ne sont généralement pas voués à l'agriculture. Du reste, rien n'empêche les recourants de réaménager la surface concernée par des plantations autorisées dans ce secteur afin de cacher le mur sans ouverture du bâtiment ECA n° 159 et obtenir ainsi un aspect esthétique même plus satisfaisant qu'actuellement. Quant aux coûts des travaux nécessaires à la suppression du couvert, ils n'ont pas été estimés, mais seront vraisemblablement peu élevés. L'intérêt public important à maintenir une séparation stricte entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles l'emporte sur l'intérêt des propriétaires à conserver ce couvert. cc) Quant à la pose des barrières blanches à l'entrée de la propriété – installation faisant objet de l'ordre de remise en état – les recourants ne peuvent se fonder sur aucune autorisation, ni cantonale ni communale, de sorte que leur bonne foi doit être déniée. Comme exposé plus haut, ce n'était en particulier pas le Voyer qui a exigé la pose de ces barrières. Pour le reste, les recourants, en particulier les propriétaires actuels, ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes si l'accord en marge d'être conclu avec l'autorité intimée a finalement échoué. Ils ont tardé à produire un projet de convention réglant les détails de cet accord, ont caché aux autorités la réelle affectation des bâtiments lors de l'audience d'instruction et n'ont finalement pas démontré, contrairement à leur engagement, avoir repeint les barrières dans une couleur acceptée par le SDT, bien que ce choix de couleurs leur ait été dûment communiqué. En l'absence d'accord complet intervenu entre les parties sur ce point et par souci d'égalité de traitement avec les autres propriétaires de parcelles hors zone à bâtir, rien ne permet de tolérer ces barrières, qui devront être enlevées. dd) En

définitive, il convient de confirmer l'ordre de démolition litigieux s'agissant du couvert attenant au bâtiment ECA n° 159 et de toutes les barrières blanches sur la parcelle n° 6326 de la Commune d'Yverdon-les-Bains. 8. Les recourants contestent enfin l'émolument de 3'640 fr. mis à leur charge par l'autorité intimée, affirmant que " c'est en violation du principe de la confiance et de la bonne foi que le SDT a considéré que tous les travaux dûment autorisés par la Commune devaient être démolis et avaient un caractère illicite ". a) Selon l'art. 11a du règlement fixant les émoluments en matière administrative, du 8 janvier 2001 (RE-Adm; RSV 172.55.1), un émolument allant de 500 fr. à 10'000 fr. est perçu pour les décisions 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. Le RE-Adm se base sur l'art. 1 de la loi vaudoise 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 (CDAP AC.2015.0199 du 25 septembre 2017 consid. 6a; AC.2016.0279 du 12 juillet 2017 consid. 6; AC.2007.0257 du 8 mai 2009, consid. 7a). L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat (ATF 135 I 130 consid. 2). 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 (cf. CDAP AC.2011.0220 du 10 janvier 2013 consid. 6b et les références). b) En l'occurrence, le SDT a détaillé les postes de l'émolument requis. Le nombre annoncé de 26 heures de travail à 140 fr. de l'heure, comprenant l'étude du dossier (9 heures), la rédaction d'une décision de 16 pages (10 heures), l'inspection locale (3 heures) et la gestion du dossier (4 heures) n'apparaît pas excessif compte tenu de la nature et de la complexité de la cause. Les recourants ne prétendent d'ailleurs pas de manière circonstanciée que le nombre d'heures affectées à un de ces postes devrait être réduit. Il convient de rappeler que les recourants ont généré, par des travaux effectués sans droit et sans qu'ils puissent se prévaloir de leur bonne foi pour chacun d'eux, une activité administrative importante, notamment un travail d'instruction depuis 2012 et de décision relativement complexe portant sur plusieurs objets. A titre de comparaison, la CDAP a confirmé un émolument de 2'270 fr. pour 16 heures de travail mis à la charge d'un recourant par le SDT dans une affaire concernant le déplacement d'un tas de bois entreposé illicitement en zone agricole (AC.2016.0279 du 12 juillet 2017 consid. 6) et un émolument de 3'780 fr. pour 27 heures de travail dans une affaire concernant l'aménagement d'un paddock et d'un abri pour chevaux ainsi que des travaux de transformation d'un bâtiment hors-zone (AC.2015.0199 du 25 septembre 2017 consid. 6). Il en résulte que dans le cas d'espèce, le montant de l'émolument n'est ni excessif, ni disproportionné, ni arbitraire et peut dès lors être confirmé. 9. Pour les motifs qui précèdent, le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il a conservé son objet. Vu le sort de la cause, les frais, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD, art. 4 al. 1 du Tarif du 28 avril 2015 des frais et dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]). Ce montant, quelque peu réduit par rapport à l'avance de frais qui avait été requise, tient compte des remises en état effectuées

par les recourants en cours de procédure. L'allocation de dépens ne se justifie pour aucune des parties, les recourants voyant leur recours rejeté et l'autorité intimée n'étant pas représentée par un mandataire professionnel (art. 55 al. 1, 56, 91 et 99 LPA-VD). Les recourants ne sauraient en effet prétendre à des dépens réduits en raison de la modification de la décision attaquée par l'autorité intimée en cours de procédure s'agissant du bâtiment ECA n° 159. Outre le fait d'avoir produit tardivement le témoignage écrit de la voisine permettant à l'autorité de revoir sa décision, les recourants ont conclu à la régularisation de ce bâtiment alors que l'autorité intimée a, à raison, considéré qu'il ne pouvait qu'être toléré. Les recourants se voient dès lors déboutés dans l'intégralité de leurs conclusions. En ce qui concerne la Municipalité de Valeyres-sous-Ursins, représentée par un avocat, on ne peut considérer qu'elle a obtenu gain de cause dans le cadre de la présente procédure. Elle s'est déterminée brièvement à deux reprises, le 19 octobre 2016 et le 15 mars 2017, s'en remettant à justice sur le sort du recours, ce qui ne justifie pas d'allouer des dépens.

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