

## **VD\_OMNI AC.2019.0142 vom 4. Mai 2020**

VD Tribunal cantonal, 2020-05-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0142](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0142)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0142 du 4 mai 2020

IT: VD\_OMNI AC.2019.0142 del 4 maggio 2020

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_/Service du développement territorial, Municipalité de Bussy-Chardonney | Ordre de remise en état de constructions réalisées sans autorisation en zone agricole. Protection de la bonne foi. Rejet de l'argument des recourants selon lequel le SDT, en demandant à la Commission foncière (dans le cadre de la procédure de soustraction du bâtiment du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural) qu'il soit constaté que le bâtiment n'avait pas d'intérêt pour l'agriculture et que la parcelle ne constituait pas une entreprise agricole, avait créé une apparence de droit et adopté un comportement contradictoire. Force est en effet de constater, en examinant les pièces au dossier, qu'il n'a jamais été indiqué aux recourants qu'ils pourraient procéder à des aménagements des bâtiments concernés sans tenir compte des règles de la zone agricole, au contraire. Quant à l'argument selon lequel les travaux auraient été autorisés par un conseiller municipal, il n'est pas déterminant en zone agricole. L'ordre de remise en état ne viole ni le principe de la bonne foi ni celui de la proportionnalité.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) La décision attaquée, refusant la régularisation de divers aménagements extérieurs et prononçant des mesures de remise en état, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Les propriétaires à l'encontre desquels cette décision a été rendue ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière. b) Les recourants requièrent diverses mesures d'instruction. L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a acquis la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 138 III 374 consid. 4.3.2; arrêt TF 2C\_605/2018 du 24 octobre 2018 consid. 2.1 et les réf. citées). En l'occurrence, il a été donné suite à la demande d'audition des recourants et à la requête d'inspection locale. Pour ce qui concerne la réquisition de production du dossier adressé par le SAT au SAF relatif à l'opération de morcellement de 2006, le SDT a produit les pièces en sa possession et il n'apparaît pas que d'autres documents pourraient être déterminants. Quant à la fourniture de renseignements écrits par le conseiller municipal de Bussy-Chardonney sur les informations qu'il aurait communiquées en rapport avec les divers travaux faisant l'objet de la remise en état et à l'audition du précité, cette mesure n'apparaît ni nécessaire ni utile à l'établissement des faits pertinents pour l'issue du litige, vu que la municipalité n'est pas

compétente pour ce qui concerne les constructions en zone agricole (cf. consid. 6 ci-après). En effet, selon la jurisprudence, une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est absolument nulle, l'autorisation cantonale en étant un élément constitutif et indispensable (cf. parmi d'autres AC.2019.0123 du 9 octobre 2019 et les références citées). A cet égard, ce serait donc en vain que les recourants se référeraient à un avis oral de l'autorité communale.

## **E. 2**

, mais également des mouvements de terre et la construction d'un mur de soutènement, constituait un ensemble de travaux fixes et durables, modifiant sensiblement l'espace extérieur et susceptible de porter atteinte à l'environnement agricole, par conséquent soumis à autorisation (cf. AC.2016.0348 du 17 novembre 2017). b) Au vu de ce qui précède, les divers aménagements visés par la décision attaquée doivent être considérés comme des modifications sensibles de l'espace extérieur, susceptibles de porter atteinte à l'environnement agricole, et par conséquent soumis à autorisation.

## **E. 3**

Il n'est pas nécessaire de procéder à la coordination des procédures s'il est évident: a. qu'aucune dérogation au sens de la LDFR ne peut être accordée; ou que b. que le bien-fonds considéré doit rester soumis à la LDFR". Quant à l'art. 49 OAT, il prévoit ce qui suit: "L'obligation de coordonner les procédures découlant de l'art. 4a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural incombe par analogie à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2, LAT) lorsque celle-ci ne peut exclure la nécessité d'une exception à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement au sens de l'art. 60 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural ou d'une décision constatant la non-soumission du bien-fonds concerné à cette loi." Ces dispositions imposent donc aux autorités compétentes en matière de loi sur le droit foncier rural et de construction hors de la zone à bâtir de coordonner leurs procédures (voir, p. ex., les arrêts 5A.14/2006 du 16 janvier 2007 consid. 2.3.1, in *Revue Suisse du notariat et du registre foncier* [RNRF] 89 2008 224, et 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 5.2, in RNRF 87 2006 286; voir aussi AC.2015.0046 du 22 janvier 2016 consid. 2). Pour soustraire un bâtiment du champ d'application de la loi sur le droit foncier rural, il faut donc une autorisation du droit de l'aménagement du territoire attestant que le bâtiment peut subsister comme exception licite hors zone à bâtir (art. 24 à 24d LAT) ou comme étant nouvellement conforme à la zone (art. 16a LAT), et une autorisation de droit foncier rural sur la base de laquelle la soustraction est effectuée (cf. arrêt TF 5A.2/2007 du 15 juin 2007 consid. 3.2, in RNRF 90 2009 270; Reinhold Hotz, *Les répercussions de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] sur la loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR]*, in *Territoire et Environnement* 2000, p. 1 ss n° 26 p. 17; cf. aussi consid. 5 1 non publié aux ATF 139 III 327). La coordination entre ces deux procédures tend à éviter que l'avantage du désassujettissement, qui est de remettre le fonds concerné sur le marché libre, ne soit accordé à des constructions et installations illicites; situées hors de la zone à bâtir, elles doivent être soit conformes à la zone, soit au bénéfice d'une autorisation dérogatoire, soit au bénéfice de la situation acquise (cf. en détail sur cette question AC.2013.0182 du 19 août 2015 consid. 8; voir aussi AC.2019.0122 du 4 juin 2019 consid. 2a, concernant la portée d'une prise de position du SDT en rapport avec l'affectation d'une parcelle et l'application de la LDFR). L'art. 4a ODFR vise à déterminer, a priori, si une opération foncière a ou non des effets sur l'aménagement du territoire dans une situation concrète.

Cette disposition codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière (cf. ATF 125 III 175 consid. 2c, spéc. p. 180; cf. aussi arrêt TF 5A.22/2003 du 11 mars 2004 consid. 5; voir aussi AC.2015.0026 du 24 décembre 2015 consid. 6b). cc) La constatation du non-assujettissement a pour conséquence que l'immeuble est définitivement exclu du champ d'application de la LDFR et peut dès lors, en particulier, être aliéné sans restrictions quant à la personne de l'acquéreur et au prix d'acquisition (ATF 132 III 515 consid. 3.5.2). Même assortie d'une mention (art. 86 LDFR), la décision constatatoire de l'autorité foncière au sens de l'art. 84 LDFR (ou l'autorisation de morcellement d'un immeuble à usage mixte au sens de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR) n'a toutefois nullement pour effet d'attribuer à la zone à bâtir le bien-fonds désassujetti: seul un changement du régime des zones, à savoir un passage de la parcelle en zone constructible, permettrait en principe d'aboutir à un tel résultat. Ainsi, le bien-fonds désassujetti reste soumis aux règles relatives aux zones inconstructibles. Le désassujettissement n'a aucune conséquence quant à l'utilisation permise des parcelles concernées au regard des dispositions régissant l'aménagement du territoire. En particulier, toute transformation d'un ouvrage existant, cas échéant, et toute édification d'un nouvel ouvrage demeurent subordonnées comme auparavant à une autorisation de construire à délivrer par l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors zone à bâtir (cf. AC.2015.0026 du 23 décembre 2015 consid. 8a; Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse*, tome 2, Berne 2006, n° 1937; François Zürcher, *La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?*, in *Territoire & Environnement* 2004, ch. 1.2 p. 3). dd) En l'espèce, les recourants estiment que le SDT, en demandant en 2006 à la Commission foncière qu'il soit constaté que le bâtiment n° 76 n'avait pas d'intérêt pour l'agriculture et que la parcelle n° 148 ne constituait pas une entreprise agricole, avait créé une apparence de droit et adopté un comportement contradictoire. Ce faisant, les recourants se méprennent sur la portée de l'intervention du SAT dans la procédure de droit foncier rural. Force est en effet de constater, en examinant les pièces au dossier, qu'il n'a jamais été indiqué aux recourants qu'ils pourraient procéder à des aménagements des bâtiments concernés sans tenir compte des règles de la zone agricole. Au contraire, dans son autorisation du 6 juillet 2006, le SAT avait indiqué notamment ce qui suit: "Aucun bâtiment en remplacement de celui qui a été séparé de l'exploitation et soustrait au droit foncier rural ne pourra être autorisé hors zone à bâtir. Les transformations de bâtiments devenus non conformes à la zone sont soumises aux limites indiquées dans la législation (art. 24 ss LAT). Nous prions la propriétaire de se référer à la décision CAMAC n° 71054 du 26 avril 2006". En outre, comme le relève le SDT, les constructions et aménagements existants sur la parcelle n° 148 ne posaient pas de problème de légalité au moment de la procédure de fractionnement diligentée en 2006. Les recourants ne sauraient par conséquent rien déduire de l'autorisation délivrée par le SAT en 2006, au regard du principe de la bonne foi. Ce grief doit par conséquent être écarté. c) Quant à l'argument selon lequel les travaux auraient été autorisés par un conseiller municipal, il n'est pas déterminant. En effet, de jurisprudence constante, 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 (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; arrêt 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). Un administré ne peut dès lors pas de prévaloir de sa bonne foi en rapport avec une autorisation communale (cf. CDAP AC.2019.0077 du 9 décembre 2019 consid. 6c); il peut d'autant moins s'en

prévaloir en relation avec un simple renseignement. Il faut ajouter que les recourants avaient déjà eu auparavant, dès 2002 en tout cas, des contacts avec le SDT et qu'ils ne pouvaient ignorer la compétence de celui-ci pour toute construction en zone agricole. d) Vu ce qui précède, le grief relatif à une violation du principe de la protection de la bonne foi n'est pas fondé.

## **E. 5**

Les recourants invoquent encore une violation du principe de la proportionnalité. Ils font valoir à cet égard que, dans leur cas, l'intérêt public à l'inconstructibilité de la zone agricole est réduit, dès lors qu'il n'y a plus d'usage agricole, plus d'exploitation par un agriculteur et plus d'entreprise agricole mais uniquement des logements. a) 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. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. arrêt TF 1C\_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.2 et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c, publié in ZBI 2002 p. 364). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt TF 1C\_61/2018 du 13 août 2018 consid. 3.1). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4, 111 Ib 213 consid. 6b; arrêt TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBI 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt TF 1C\_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner 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 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb; cf. ég. arrêts TF 1C\_61/2018 du 13 août 2018 consid. 3.1; 1C\_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1 et 1C\_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.1). 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 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; cf. aussi arrêts TF 1C\_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1 et 1C\_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.1). b) En l'occurrence, les arguments invoqués par les recourants en relation avec le principe de la proportionnalité ne sont pas déterminants compte tenu du but visé par les limitations posées aux constructions en zone agricole, qui est de maintenir une séparation claire entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles, principe essentiel d'aménagement du territoire. On l'a vu, cette séparation doit, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1C\_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 4). Or, les divers aménagements réalisés par les recourants, typiques d'un environnement résidentiel et non agricole, fondent

une infraction manifeste à ce principe, de sorte que l'ordre de remise en état doit être confirmé, malgré ses incidences financières et pratiques pour les propriétaires. Un raisonnement contraire conduirait à récompenser la politique du fait accompli, en permettant de régulariser ou de tolérer pratiquement sans limite les aménagements extérieurs opérés à fins résidentielles aux abords de bâtiments d'habitation, puisqu'il s'agit d'espaces qui ne sont généralement pas voués à l'agriculture. Il s'ensuit que l'ordre de remise en état ne viole pas le principe de proportionnalité. 4. Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être admis sur un point de détail et la décision réformée en ce sens que les termes " et la haie de thuyas " sont ajoutés au chiffre 4 du dispositif, que les termes " de la haie de thuyas " sont retranchés du chiffre 16 et que le chiffre 18 est supprimé. Le chiffre 20 du dispositif est également modifié comme suit: " une mention inscrite au Registre foncier indiquera le statut illicite mais toléré de l'ouvrage mentionné sous lettre B chiffre 4 et de la haie de thuyas à mentionner au même point. La mention précisera que le bâtiment ne peut être utilisé qu'en tant que cabanon à outils, à l'exclusion de tout autre usage, et qu'en cas de démolition volontaire ou accidentelle, il ne pourra pas être remplacé. La mention précisera également que la haie de thuyas ne pourra pas être remplacée en cas de destruction volontaire ou accidentelle (art. 44 OAT) ". Les délais impartis aux recourants dans la décision attaquée étant échus, il appartient à l'autorité intimée d'en fixer des nouveaux. La décision est confirmée pour le surplus. Vu le sort du recours, qui n'est admis que sur un point de détail invoqué au stade de l'inspection locale, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux. Il n'est pas alloué de dépens .

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