

VD_OMNI AC.2021.0175 vom 12. Oktober 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0175

FR: VD_OMNI AC.2021.0175 du 12 octobre 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0175 del 12 ottobre 2022

Regeste

A. _____ /Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Bursinel, Municipalité de Gilly | Admission partielle du recours déposé contre une décision de la DGTL concernant divers aménagements en zone agricole. L'ordre donné à la recourante de déposer une demande de permis de construire visant à régulariser l'aire de débouillage pour chevaux (aménagée différemment de celle autorisée en 2008) et de la haie l'entourant doit être confirmé. En revanche, l'ordre de remise en état de cet aménagement doit être annulé, car il est disproportionné de prévoir d'emblée qu'une régularisation selon le projet de la recourante (possibilité de conserver l'implantation et la forme de la moitié sud de l'aire de débouillage et la haie de lauriers sur les côtés restants) ne puisse être autorisée (consid. 2). L'ordre d'évacuer la terre provenant de travaux d'excavation doit être confirmé (consid. 3). Recours en matière de droit public déclaré irrecevable par le TF (1C_593/2022 le 13 septembre 2023).

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), est ouverte contre une décision prise par la DGTL concernant des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir, cette autorité étant compétente pour délivrer l'autorisation cantonale spéciale requise. Le recours est intervenu en temps utile (cf. art. 95 et 96 al. 1 let. c LPA-VD) et il respecte les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La propriétaire des aménagements concernés par la décision attaquée a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0378 du 14 juillet 2022 consid. 4 et les références). Quand bien même la recourante demande, dans ses conclusions principales, l'annulation totale de la décision attaquée, il ressort du dossier que certains éléments du dispositif de cette décision ne font pas partie de l'objet du litige. C'est le cas du ch. 5 du dispositif (tolérance des barrières blanches entourant le parc à chevaux, avec l'inscription d'une mention au registre foncier), cette mesure n'étant pas contestée dans le recours (voir également, à ce propos, les conclusions subsidiaires). C'est également le cas du ch. 1 du dispositif, en tant qu'il fixe l'obligation de déposer une demande de permis de construire pour la création d'une fosse à purin et d'une fumière, ainsi que du ch. 8 du dispositif, qui impose une mesure de remise en

état en lien avec cette obligation (suppression des bennes à fumier installées en zone de hameaux). La recourante a pris, après le dépôt du recours, des mesures propres à garantir une gestion correcte des engrais de ferme (dans un premier temps en évacuant les anciennes bennes, puis en concluant un contrat avec un tiers pour la reprise du fumier) En conséquence, la DGTL a reconnu que les mesures précitées n'étaient plus nécessaires. La décision attaquée a en définitive été partiellement rapportée dans cette mesure (cf. art. 83 LPA-VD). Il y a lieu d'en prendre acte. Il ressort du dossier que le litige porte encore sur l'aménagement du carré de sable ou aire de débouillage (y compris sur la clôture et la haie – consid. 2 infra), ainsi que sur le dépôt de terre (consid. 3 infra). Le recours est recevable dans cette mesure et il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante fait valoir que la décision attaquée refuse la régularisation de constructions de manière arbitraire et ordonne des mesures de remise en état sans respecter le principe de la proportionnalité. Ses griefs concernent en particulier les mesures visant le carré de sable ou aire de débouillage. a) La décision attaquée fait référence à l'art. 105 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Cette norme dispose que la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état présuppose donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation. Les installations ou aménagements litigieux se situent hors de la zone à bâtir, en zone agricole. Vu l'intérêt à ce que les zones agricoles ne soient pas occupées par d'autres constructions que celles qui sont strictement nécessaires à l'exploitation agricole du sol – afin que la séparation entre le territoire bâti et le territoire non bâti soit effectivement préservée –, le droit fédéral impose en principe que les constructions non conformes réalisées sans autorisation soient démolies, sauf si l'ordre de remise en état viole le principe de la proportionnalité, ou encore si le propriétaire peut se prévaloir de sa bonne foi (cf. ATF 147 II 309 consid. 5, ATF 136 II 359 consid. 6). 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; TF 1C_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1 et 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.1). Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, il incombe à une autorité cantonale, conformément à l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), de décider s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Dans le canton de Vaud, cette compétence appartient formellement au département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (cf. art. 10 et 120 al. 1 let. a LATC), soit actuellement le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), et est déléguée, au sein de ce département, à la DGTL. b) Il convient de relever que le carré de sable ou aire de débouillage est en principe considéré par la DGTL comme une installation conforme à la destination de la zone. Le nouvel art. 16a bis LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, introduit un assouplissement pour la détention et l'utilisation de chevaux en zone agricole, dans une entreprise agricole. Cette disposition, applicable en l'espèce dans la mesure où elle est plus favorable à la recourante (cf. art. 52 al. 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]; TF 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.2 et les références citées),

prévoit que les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation (al. 1). Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation (al. 2). c) Le carré de sable existant, ou aire de débouillage, doit être considéré dans son ensemble, avec sa clôture (en l'occurrence une barrière en bois et une haie), comme une installation ne pouvant être créée ou transformée sans autorisation de construire, au sens de l'art. 22 al. 1 LAT (à propos de l'obligation de permis de construire, cf. aussi, en droit cantonal, l'art. 103 al. 1 LATC). C'est un aménagement durable qui entraîne une modification sensible de l'espace extérieur sur une surface relativement importante (cf. à ce propos, Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève 2020, N. 32 ad art. 22). Le droit fédéral prévoit certaines exigences pour l'aménagement, dans les exploitations agricoles, des places pour l'utilisation des chevaux, telles que les terrains d'équitation, en limitant notamment leur surface (art. 34b al. 4 OAT). C'est dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire que l'application de ces prescriptions fédérales peut être contrôlée; les terrains d'équitation sont donc soumis à la règle de l'art. 22 al. 1 LAT (cf. Ruch, op. cit., N. 30 ad art. 22; ATF 139 II 134 consid. 5.2). D'après le ch. 1 du dispositif de la décision attaquée, il est ordonné à la recourante de déposer une demande de permis de construire pour "l'installation d'une barrière et d'une haie composée d'essences locales sur le pourtour de l'aire de débouillage". Les ch. 2 et

E. 3

La recourante demande l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle ordonne la suppression du dépôt de terre (ch. 9 du dispositif) et l'évacuation des matériaux vers un lieu approprié (ch. 10 du dispositif). Elle fait valoir qu'elle pourrait utiliser les matériaux d'excavation entreposés sur la parcelle n° 104 afin de rehausser la desserte agricole existante et créer un mur anti-bruit le long de la voie CFF. a) La recourante ne conteste pas, à juste titre, que le maintien de l'important dépôt de terre, à l'endroit litigieux, nécessiterait un permis de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT, y compris une autorisation spéciale de la DGTL puisqu'il est situé en zone agricole (cf. AC.2020.0289 du 11 juin 2021 consid. 5 et les références). Une telle autorisation n'a pas été demandée et la prise de position de la Municipalité de Gilly, qui ne s'était pas opposée à un dépôt provisoire de terre au moment du chantier, n'équivaut à l'évidence pas à une autorisation valable (à propos du caractère indispensable de l'autorisation cantonale, cf. notamment ATF 132 II 21; TF 1C_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; AC.2020.0289 du 11 juin 2021 consid. 7a). La recourante savait dès le début que ces matériaux d'excavation devaient en principe être évacués dans une décharge ou un autre site approprié (cf. notamment art. 19 de l'ordonnance du 4 décembre 2005 sur la limitation et l'élimination des déchets [OLED; RS 814.600]). Quoi qu'il en soit, des matériaux terreux ne peuvent pas être simplement épandus ou stockés sur des surfaces agricoles, sans autorisation spécifique et sans respecter les critères stricts applicables à ces opérations (cf. AC.2018.0313 du 28 mars 2019). Le choix d'un lieu de dépôt provisoire, à proximité du chantier de 2005, ne dispensait pas la recourante d'achever le traitement ou la valorisation de ses matériaux d'excavation. Or c'est bien le sens de la décision attaquée. b) La recourante conteste cependant la proportionnalité de cet ordre de remise en état en faisant valoir qu'au lieu d'évacuer ces matériaux, elle pourrait les utiliser pour rehausser un chemin agricole existant et créer une butte anti-bruit le long de la voie de chemin de fer.

Alors qu'elle avait déjà envisagé ce projet en 2008, et en avait fait part à la Municipalité de Gilly, elle ne l'a finalement pas concrétisé. Aucune demande d'autorisation n'a été formellement déposée et les CFF, qui doivent se prononcer au sujet des ouvrages projetés à proximité directe des voies de chemin de fer, n'ont pas donné en l'état un préavis favorable. L'exécution de l'ordre de remise en état constituerait une opération coûteuse pour la requérante. Ces frais d'évacuation devaient toutefois être pris en compte dans le coût du chantier de création du garage souterrain; il ne s'agit donc pas d'une dépense imprévisible, mais bien plutôt d'une charge reportée à plus tard. La recourante admet qu'elle doit trouver une solution pour mettre fin à l'entreposage provisoire de terre sur la parcelle n° 104 et que le projet qu'elle envisage ne coûterait pas sensiblement moins cher que l'évacuation des matériaux dans une décharge. En définitive, l'intérêt public à remettre en état ce secteur de zone agricole, qui est manifeste, doit l'emporter et le grief de violation du principe de la proportionnalité est mal fondé. Le réensemencement de la surface après évacuation des terres (ch. 11 du dispositif de la décision attaquée) n'est en tant que tel pas contesté. Ainsi, les ch. 9 et 10 du dispositif ne violent pas le droit fédéral et ils doivent être confirmés. Il incombera à la DGTL de fixer un nouveau délai d'exécution (cf. ch. 12 du dispositif).

E. 4

La recourante conclut également à l'annulation de la décision attaquée en ce qui concerne l'émolument perçu par l'autorité intimée. Selon l'art. 11a du règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm; BLV 172.55.1), un émolument allant de 500 francs à 10'000 francs 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 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; BLV 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 (AC.2020.0057 du 15 octobre 2020 consid. 5 et la réf.cit.). L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat (ATF 135 I 130). 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. ATF 140 I 176 consid. 5.2, ATF 135 I 130 consid. 2, ATF 126 I 180 consid. 3a/aa). En l'occurrence, la DGTL a détaillé les postes de l'émolument requis (pour 13 heures de travail, subdivisées en trois catégories, à 160 francs/heure, soit 2'080 francs au total). Ce montant n'apparaît pas excessif compte tenu de la nature de la cause. Il n'est pas nécessaire qu'il soit justifié de manière plus détaillée. Il reste dû même si la recourante obtient partiellement gain de cause (AC.2011.0220 du 10 janvier 2013 consid. 6c). Les principes applicables à la fixation des émoluments administratifs n'ont pas été violés, de sorte que la décision attaquée peut être confirmée sur ce point également.

E. 5

Au vu des considérants qui précèdent, il y lieu de prendre acte que la cause est devenue sans objet en ce qui concerne l'ordre de déposer une demande de permis de construire pour la

création d'une fosse à purin et d'une fumière (ch. 1 du dispositif de la décision attaquée) ainsi que l'ordre de supprimer des bennes à fumier (ch. 8 du dispositif) (cf. consid. 1 supra). S'agissant des questions qui doivent être tranchées, en fonction de l'objet du litige tel qu'il doit être défini sur la base du recours, il résulte des considérants que les ch. 6 et 7 du dispositif doivent être annulés, la décision de la DGTL au sujet de la réduction du carré de sable et de la haie entourant cette place devant être prise au terme de la procédure d'autorisation complémentaire qui devra être introduite par la recourante conformément aux ch. 1 à 4 du dispositif. Le recours est donc partiellement admis sur ces points. Il incombera à la DGTL de fixer un nouveau délai pour le dépôt du dossier (ch. 2 du dispositif). Le recours devant être rejeté en tant qu'il concerne le dépôt de terre, il y a lieu de confirmer les ch. 9 à 11 du dispositif. Il en va de même du ch. IV de ce dispositif, fixant l'émolument administratif.

E. 6

Compte tenu de l'issue du litige, des frais réduits seront mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD, art. 4 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA]; BLV 173.36.5.1). Obtenant partiellement gain de cause, la recourante, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens réduits, à la charge de l'autorité intimée (art. 55 LPA-VD et art. 11 TFJDA). Comme la décision attaquée est confirmée en tant qu'elle concerne le sort du dépôt de terre situé sur le territoire de la Commune de Gilly, cette collectivité publique, qui a mandaté un avocat, a droit à des dépens. En revanche, ni la Commune de Bursinel, ni l'administration cantonale ne peuvent prétendre à une telle indemnité.

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