

VD_OMNI AC.2023.0398 vom 29. August 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-08-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0398

FR: VD_OMNI AC.2023.0398 du 29 août 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0398 del 29 agosto 2024

Regeste

A. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Lutry, Direction générale de l'agriculture de la viticulture et des affaires | Recours formé contre la décision de la DGTL refusant de régulariser a posteriori un hangar érigé en zone agricole et ordonnant la remise en état du terrain. Les exploitations à partir d'une charge minimale de travail de 0,20 UMOS doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente. En dessous, il s'agit d'une exploitation dite "unité d'élevage non commercial" qui n'a pas l'obligation d'être reconnue et doit uniquement être annoncée en application de la législation fédérale sur la statistique (c. 2). L'exploitation du recourant doit être considérée comme une agriculture exercée à titre de loisir, i.e. non conforme à la zone agricole, dès lors que la mesure de sa rentabilité n'est pas établie, qu'elle porte seulement sur quelque 3 ha de prairie et 3 à 5 chevaux, qu'elle n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance au sens de l'OTerm et que le recourant a déjà atteint l'âge de la retraite. Peu importe que le recourant y consacre les trois quarts de son temps (c. 3). Aucune des dispositions dérogatoires des art. 24 ss LAT ne permet une telle régularisation (c. 4). Enfin, il n'est pas décisif que la DGTL ait mis 16 ans à traiter le dossier de régularisation déposé par le recourant: il appartenait au recourant, qui savait que son hangar était soumis à autorisation, d'interpeller l'autorité (c. 5). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, 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]). Le propriétaire à l'encontre duquel cette décision a été rendue a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 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 avant d'avoir été autorisé. Selon les art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 81 al. 1, 1^{ère} phrase, LATC, seul le département peut décider si des travaux de construction hors de la zone à bâtir sont conformes à 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 la DGTL. Il est patent que les travaux litigieux ont été réalisés hors de la zone à bâtir, de sorte qu'il appartenait à la DGTL d'accorder ou de refuser l'autorisation spéciale. b) La LAT définit les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT), en précisant que le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 LAT). L'art. 16 a LAT fixe les conditions générales auxquelles des constructions et des installations peuvent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole. Selon son al. 1, tel est le cas des constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 OAT précise les notions de conformité et de nécessité. Son al. 4 indique qu'une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). Selon la jurisprudence, cette dernière condition a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément – dans une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction – pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole (TF 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.5 et 1A.256/2005 du 10 mars 2006 consid. 2.1 et les références). La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles rentables et dont le maintien semble assuré à long terme. La réalisation de cette condition doit faire l'objet d'un examen concret et précis dans chaque cas particulier, en tenant compte de la structure et de l'importance de l'exploitation ainsi que des circonstances locales, si possible par l'établissement d'un plan de gestion (ATF 133 II 370; TF 1C_221/2016 du 10 juillet 2017 consid. 5.3.1 et les références citées). L'art. 34 al. 5 OAT 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. Une exploitation agricole au sens de l'art. 16 a LAT se distingue de l'agriculture exercée à titre de loisir notamment par le fait qu'elle exige l'engagement durable, structuré et rentable (à but lucratif) de capitaux et de forces de travail, dans une mesure économiquement significative (cf. TF 1C_8/2010 du 29 septembre 2010 consid. 2.2; 1A.256/2005 du 10 mars 2006 consid. 2.1 et les références; cf. ég. CDAP AC.2011.0066 du 17 décembre 2013 consid. 5a). Le critère des besoins en travail ou en temps ne permet pas à lui seul de conclure à l'existence d'une exploitation agricole professionnelle. Le temps de travail investi dans des activités de loisir peut tout à fait être conséquent, sans que cela suppose nécessairement une activité professionnelle. N'est pas non plus déterminant à lui seul le fait que l'intimé reçoive des paiements directs ou qu'il remplisse les exigences pour en obtenir. La portée de la reconnaissance en tant qu'exploitation agricole au sens de l'art. 6 OTerm se limite au champ d'application de la loi fédérale sur l'agriculture. Le constat de viabilité à long terme doit se baser sur des faits avérés et sur une analyse approfondie de la rentabilité. Il doit ressortir des éléments du revenu que l'activité agricole accessoire fournit une contribution conséquente au budget de la famille de l'exploitant. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) considère qu'une contribution d'environ un tiers est convenable pour un projet sans incidences majeures sur le territoire (cf. TF 1C_8/2010 du 29 septembre 2010 consid. 2.3). La viabilité d'une exploitation agricole s'impose en vertu de l'art. 34 al. 4 let. c OAT pour que les

constructions ou installations soient reconnues conformes à l'affectation de la zone agricole (cf. TF 1C_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 3; 1C_144/2013 du 29 septembre 2014 consid. 3). C'est le lieu de préciser que, selon l'art. 29 a OTerm, les exploitations à partir d'une charge minimale de travail de 0,20 UMOS doivent être reconnues par l'autorité cantonale compétente. Autrement dit, la reconnaissance est obligatoire dès le seuil de 0,20 UMOS. En dessous, il s'agit d'une exploitation dite "unité d'élevage non commerciale" qui n'a pas l'obligation d'être reconnue. Une telle structure doit uniquement être annoncée en application de la loi sur la statistique fédérale et de l'ordonnance sur les relevés statistiques. Par ailleurs, les paiements directs sont accordés à certaines conditions, à savoir notamment que la charge minimale de travail soit de 0,20 UMOS (art. 70 a al. 1 let. e de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr; RS 910.1], art. 5 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs [OPD; RS 910.13]), que l'exploitant n'ait pas encore atteint l'âge de 65 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de contributions (art. 70 a al. 1 let. g LAgr, art. 3 al. 1 let. b OPD) et qu'il dispose d'une formation agricole (art. 70 a al. 1 let. h LAgr, art.

E. 4

Se pose ensuite la question de savoir si le couvert litigieux pourrait être régularisé au sens des art. 24 ss LAT. En vertu de l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être délivrée pour de nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Selon la jurisprudence, une construction est imposée (positivement) par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu; une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne (ouvrage négativement imposé par sa destination; cf. à cet égard Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 575 p. 267). Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; 123 II 256 consid. 5a). L'application de la condition de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a; 117 Ib 270 consid. 4a, 379 consid. 3a; TF 1C_188/2016 du 20 octobre 2016 consid. 4.1; 1C_286/2015 du 9 février 2016 consid. 4.1; 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1; cf. ég. Muggli, Commentaire LAT, 2010, n. 3 ad art. 24 LAT). b) Le recourant estime que le couvert litigieux avait une vocation agricole dès lors qu'il avait permis d'abriter des tracteurs et des remorques nécessaires à l'exploitation des surfaces herbagères. Aucun emplacement alternatif n'aurait en outre été envisageable puisque sa parcelle se situait entièrement en zone agricole. Les autres bâtiments érigés sur sa parcelle étaient par ailleurs destinés au logement ou déjà occupés par du matériel agricole indispensable à l'exploitation du sol. c) En l'espèce, le couvert litigieux n'entre dans aucune des catégories précitées. En effet, comme il a été vu ci-dessus, on ne peut retenir qu'il soit lié à une exploitation agricole professionnelle, de sorte qu'on ne saurait considérer que son implantation en zone agricole soit imposée positivement par sa destination. En outre, étant donné que ce type d'installation n'induit pas de nuisance significative et n'est pas imposé par

sa destination pour des motifs techniques, il n'est pas non plus imposé négativement par sa destination hors de la zone à bâtir. Ainsi, il ne peut pas être autorisé sur la base de l'art. 24 LAT. d) Le recourant ne prétend enfin pas, à juste titre, que les autres dispositions dérogatoires que sont les art. 24 a à 24 e LAT permettraient la régularisation de la construction litigieuse. e) En conséquence, la construction du couvert concerné ne saurait être autorisée sur la base des art. 24 ss LAT.

E. 5

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) 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 11 mars 2016 consid. 9a; AC.2015.0087 du 9 février 2016 consid. 2b). Le respect du principe de la proportionnalité exige cependant 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; 136 I 87 consid. 3.2, 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; 123 II 248 consid. 3a/bb; 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; 111 Ib 213 consid. 6b; 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; 111 Ib 213 consid. 6b; TF 1C_61/2014 précité, consid. 5.3; 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c, in ZBI 103/2002 p. 364). Les constructions illégales sises en zone agricole, contrairement 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; 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). b) Actuellement, et à l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309 consid. 4 et 5, JdT 2022 I 260; cf. aussi TF 1C_462/2021 du 25 avril 2022 consid. 5.1.2). On peut certes tenir compte de certaines situations spéciales liées à la protection de la confiance par le biais de solutions sur mesure prises au cas par cas. Si le maître d'ouvrage était de bonne foi et que l'autorité compétente en matière de construction a créé une situation de confiance en n'intervenant pas pendant de longues années (exceptionnellement), on peut en tenir compte en fixant un délai de remise en état plus long, jusqu'à l'amortissement des investissements effectués ou pour donner le temps à l'entreprise de trouver une nouvelle parcelle dans la zone d'activité. Dans certaines circonstances, une indemnisation pour des investissements effectués de bonne foi et devenus inutiles peut être accordée. Des résultats choquants peuvent enfin être corrigés au moyen d'une adaptation du plan de zones (ATF 147 II 309 consid. 5.6, JdT 2022 I 260). Le fait que la modification de la LAT votée par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 2023 (LAT 2, cf. FF 2023 2488) comporte une disposition (art. 25 al. 5) réintroduisant en la matière un délai de prescription de 30 ans n'est en l'état pas déterminant, dès lors que cette modification n'est pas entrée en vigueur. L'effet anticipé positif, qui se heurte à l'impératif de la sécurité du droit et au principe de la légalité, n'est en effet pas admissible, même s'il est prévu par une loi (cf. CDAP AC.2022.0205 du 13 février 2024 consid. 5b/bb; AC.2022.0003 du 8 juin 2023 consid. 6b/bb, et les références citées). c) Consacré à l'art. 29 al. 1 Cst, le principe de célérité prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Viole la garantie constitutionnelle l'autorité qui ne rend pas une décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans le délai que la nature de l'affaire et les circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1; 119 Ib 311 consid. 5 et les références). Pour déterminer la durée du délai raisonnable, il y a lieu de se fonder sur des éléments objectifs, notamment le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Il appartient au justiciable d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 130 I 312 consid. 5.2; TF 2C_89/2014 consid. 5.1.). d) Le recourant a dénoncé le long silence, soit pendant près de 16 ans, de la DGTL, équivalant selon lui à une autorisation tacite. Il a aussi soulevé que la municipalité avait relancé à une reprise l'autorité, sans qu'elle ne refuse son autorisation spéciale. Selon lui, le rétablissement de l'état conforme au droit serait périmé et ne saurait ainsi lui être imposé. e) En l'occurrence, le couvert a été érigé en dehors de la zone à bâtir et il y a moins de trente ans, de sorte que le délai de péremption ne peut en tous les cas pas trouver application. On ne saurait ensuite retenir que la DGTL ait implicitement autorisé ou toléré le couvert litigieux. S'il est certes regrettable que le traitement du dossier par cette autorité ait duré plusieurs années, le recourant n'ignorait pas - ayant déposé une demande régularisation - la nécessité d'obtenir une autorisation pour ériger son couvert. Il appartenait au recourant de s'enquérir personnellement de l'avancement du dossier. C'est donc en vain qu'il invoque désormais une violation du principe de célérité, n'ayant lui-même entrepris aucune démarche. Au demeurant, force est de constater que le recourant ne peut se prévaloir de sa bonne foi, dès lors qu'il a construit le couvert litigieux en sachant qu'une autorisation était nécessaire, en prenant ainsi le risque que l'ouvrage ne soit pas régularisé. f) S'agissant

enfin des travaux de remise en état ordonnés, le tribunal constate que le recourant n'a pas mentionné les montants investis pour la construction du couvert. Toutefois, à l'instar de la DGTL, il faut souligner que le recourant a pu profiter de cette construction depuis 2007, de sorte qu'il a été en mesure de rentabiliser, le cas échéant, son investissement. En outre, le hangar, dont la structure en bois apparaît peu complexe, pourra être facilement démonté puis revendu, ce qui atténuera également les conséquences financières induites par la remise en état, y compris par le réensemencement, bien que cette question ne soit pas à elle seule décisive, des ordres de démolition et de remise en état ayant été confirmés pour des montants de 300'000 fr. (TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.3; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009; 1C_167/2008 du 22 août 2008). Ces différents aspects portant sur les coûts de la remise en état n'ont d'ailleurs pas été contestés par le recourant dans le cadre de la présente procédure. Ainsi, même si l'intérêt privé du recourant à utiliser son couvert pour y stationner des véhicules ou ranger du matériel est légitime, il doit s'effacer devant l'intérêt public important à la séparation entre les zones bâties et non bâties et la décision de la DGTL doit être confirmée.

E. 6

Vu les considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue de la cause, des frais seront mis à la charge du recourant (cf. art. 49, 91 et 99 LPA-VD). Il ne sera pas alloué de dépens, dans la mesure où le recourant succombe et où la DGTL obtient gain de cause sans l'assistance d'un mandataire (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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