

# VD\_OMNI AC.2024.0242 vom 24. Januar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-01-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2024.0242](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0242)

FR: VD\_OMNI AC.2024.0242 du 24 janvier 2025

IT: VD\_OMNI AC.2024.0242 del 24 gennaio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de St-Barthélemy | Confirmation de la décision de la DGTL ordonnant le démontage de divers aménagements en lien avec une activité de loisirs en zone agricole (détention de petits animaux, notamment), dont il n'est pas contesté qu'ils sont illicites. La bonne foi du recourant ne saurait être retenue (consid. 4). Respect du principe de proportionnalité (consid. 5). Pas d'abus de droit de l'autorité (consid. 6). Recours rejeté. Arrêt en rectification rendu ultérieurement s'agissant du ch. II du dispositif.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), après suspension par les fêtes (art. 96 al. 1 let. b LPA-VD), le recours est intervenu en temps utile. Les autres conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, sont respectées et le recourant a manifestement un intérêt digne de protection au recours (art. 75 LPA-VD); il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

(ECA n° 290), un poulailler, un abri à moutons/poneys et une volière, ainsi que leurs fondations et les enclos. Il n'est pas contesté que ces aménagements sont situés en zone agricole au sens de l'art. 16 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Il n'est pas contesté non plus que le recourant n'exploite pas une exploitation agricole ou horticole. De même, le recourant ne remet pas en cause le fait que les installations litigieuses sont illicites et ne peuvent pas faire l'objet d'une régularisation. Il ne discute en effet aucunement dans son recours les conditions d'application des art. 24 ss LAT aux aménagements litigieux. Cette question avait par ailleurs déjà fait l'objet d'un examen, à titre incident, par la CDAP dans la procédure AC.2012.0047. Le Tribunal avait dans ce cadre conclu à l'illicéité de ces installations.

### E. 3

Dans la mesure où les ouvrages litigieux sis en zone inconstructible, qui ont été réalisés sans l'autorisation spéciale cantonale requise, ne peuvent être régularisés a posteriori, il reste à examiner l'ordre de remise en état. Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), 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. 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. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; ATF 147 II 309 consid. 5.5; arrêt TF 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1, et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (arrêt TF 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1, et les références citées). 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 (ATF 147 II 309 consid. 5.5; arrêt TF 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1). 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 ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt TF 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1, et les références citées). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, 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 (ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb; cf. aussi TF 1C\_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5.1). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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 arrêt TF 1C\_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5.1). La bonne foi de l'administré est ainsi un élément qui entre dans la pesée des intérêts, mais il n'est pas seul décisif, aucun intérêt public ni privé ne devant, de surcroît, imposer que la situation soit rendue conforme au droit (TF 1C\_411/2016 du 21 avril 2017 consid. 7.1; 1C\_464/2015 du 14 juin 2016 consid. 2.1, et les références citées).

#### **E. 4**

Le recourant fait tout d'abord valoir une violation du principe de la bonne foi, la municipalité ayant non seulement toléré l'existence de la dépendance construite en 1981 mais ayant par ailleurs, en 2003 et 2010, expressément autorisé des travaux de rénovation, donnant ainsi des assurances quant à sa légalité. a) Conformément à l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 103 al. 1 LATC prévoit pour sa part qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, il incombe à une autorité cantonale de décider s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée, ceci conformément à l'art. 25 al. 2 LAT. Dans le canton de Vaud, la compétence de délivrer une autorisation spéciale pour construire, reconstruire, agrandir, transformer ou modifier dans leur destination les constructions hors des zones à bâtir appartient au département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (cf. art. 120 al. 1 let. a et d et art. 121 al. 1 let. a LATC, soit actuellement le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS); cette compétence a été déléguée à la DGTL. La municipalité ne peut pas, sans autorisation spéciale de l'autorité cantonale, octroyer un permis de construire. 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 pour tout permis de construire délivré en zone inconstructible (ATF 132 II 21 consid. 3.2.2; 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.2022.0003 du 8 juin 2023 consid. 2a; AC.2021.0342 du 16 mars 2023 consid. 2c). En cas d'absence d'autorisation cantonale, un administré ne peut dès lors pas se prévaloir de sa bonne foi même s'il s'est vu délivrer une autorisation communale (CDAP AC.2019.0077 du 9 décembre 2019 consid. 6c). b) Le recourant fait valoir que la municipalité a toléré l'existence de la dépendance - construite en 1981 - depuis près de 45 ans et aurait également donné des assurances explicites quant à sa légalité à deux reprises, autorisant des travaux de rénovation en 2003 et 2010. Il ne pouvait ainsi raisonnablement pas se douter que les autorisations municipales nécessitaient l'aval supplémentaire du département pour être pleinement valables. Cet argument ne résiste toutefois pas à l'examen: en effet, comme le relève la municipalité, le recourant a agi par l'intermédiaire de représentants professionnels de l'immobilier; en particulier, il était déjà assisté d'un architecte en 2004 (TA AC.2006.0012 précité), lequel ne pouvait ignorer la nécessité d'obtenir une autorisation de l'autorité cantonale compétente pour toute construction hors de la zone à bâtir. De manière plus générale, les nombreuses démarches juridiques entamées par le recourant en lien avec la parcelle n° 234 (légalité des installations litigieuses et affectation de la parcelle) depuis à tout le moins fin 2003 (mise à l'enquête publique de la révision du plan des zones de 1979) vont à l'encontre d'une ignorance de sa part des procédures en la matière. Sa bonne foi ne saurait ainsi être retenue dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'ordre de remise en état.

## **E. 5**

Le recourant soutient ensuite que la décision viole le principe de la proportionnalité. Contrairement à l'avis du recourant, de par leur portée, les installations illicites litigieuses ne peuvent être considérées comme constituant une dérogation mineure à la règle. En effet, la dépendance ECA n° 290, d'une surface de 25 m<sup>2</sup>, est loin de servir uniquement de remise à matériel et nourriture pour les animaux détenus sur place: elle présente en outre des caractéristiques d'un local habitable, avec de nombreuses ouvertures pratiquées dans les parois (deux par façade dont une porte sur chaque façade est et ouest, selon les plans de 2003 figurant au dossier) ainsi qu'un évier. Sur les photographies intégrées à la décision attaquée, on note également la présence d'une table et de chaises, conférant à l'ensemble l'aspect d'un carnotzet. Quant à l'ensemble poulailler/bergerie (abri à poneys) et volière, ce même lot de photographies montre son impact visuel qui ne saurait être considéré comme minime; ses dimensions, telles que ressortant du plan de situation du 17 février 2011 ainsi que du guichet cartographique cantonal, sont ainsi d'environ 12 m par 5 m, soit une surface approximative de 60 m<sup>2</sup>, le tout étant accolé au sud du cabanon ECA n° 290. Il est certes possible que si le recourant avait le statut d'agriculteur, ces installations pourraient être considérées comme conformes à la zone et auraient peut-être pu être régularisées. Toutefois, on ne saurait d'emblée retenir que leur implantation dans des surfaces d'assolement aurait été autorisée. Quoi qu'il en soit, le recourant n'est précisément pas exploitant agricole, si bien que ce point n'est pas déterminant. Il sied encore de relever que la parcelle du recourant bénéficie d'une zone de dégagement qui permet précisément d'accueillir des installations du type de celles qui sont ici litigieuses. Ainsi, l'art. 2.9 RPGA prévoit que la zone de dégagement est une zone de transition entre la zone à bâtir et la zone verte ou la zone agricole, vouée à l'agriculture, à l'élevage et au prolongement des surfaces

d'agrément et agricole (al. 1). C'est en priorité une surface de potager, de jardin et d'enclos pour animaux. Des installations de sports, de détente et de jeux peuvent y être autorisées (al. 2). Outre les constructions et installations agricoles conformes à la destination de la zone agricole, des petites constructions en relation avec l'utilisation du sol (cabanon de jardin, jeux d'enfants, clapier, etc.) ou des dépendances de peu d'importance, distinctes du bâtiment principal et sans communication interne avec celui-ci (piscine) peuvent y être autorisées. Ces constructions ne sont que d'un seul niveau et au volume bâti de peu d'importance par rapport à celui du bâtiment principal. Elles ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'activité professionnelle. Elles ne peuvent être autorisées que pour autant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour les voisins (al. 3). La possibilité d'un déplacement de ses installations dans une autre partie de sa parcelle, sous réserve d'une autorisation, permet également de retenir que le dommage que la démolition causerait au recourant n'est pas à même de l'emporter sur les intérêts publics évidents poursuivis par l'ordre de remise en état, à savoir le respect de la séparation de l'espace bâti et non bâti ainsi que la limitation des constructions en zone agricole. La séparation entre zone à bâtir et zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; TF 1C\_101/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.3). Dans la mesure où le recourant bénéficie de la possibilité de déplacer ses installations, celui-ci, âgé de 77 ans tout comme son épouse et qui fait valoir qu'ils ont entretenu des animaux dans cette dépendance pendant la majeure partie de leur vie, ne serait pas privé de la possibilité de détenir des animaux. Quant à l'aspect économique de la remise en état, outre que le recourant n'allègue ni ne prouve que la démolition ne serait pas financièrement supportable, il y a lieu de rappeler que la jurisprudence considère que le montant de la remise en état n'est pas à lui seul décisif (TF 1C\_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 qui concernait une remise en état pour un montant de l'ordre de 200'000 francs; 1C\_136/2009 du 4 novembre 2009 qui concernait une remise en état pour un montant estimé à 300'000 francs). La jurisprudence n'accorde ainsi généralement que peu de poids à l'intérêt financier s'opposant à une remise en état, qui plus est en zone non constructible. Il y va en effet du respect du principe de rang constitutionnel de la séparation des espaces constructibles et non constructibles ainsi que du respect du principe de l'égalité de traitement vis-à-vis des autres administrés (cf. TF 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.2.2, et les références citées). Les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire; l'intérêt public sur lequel elles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (ATF 115 Ib 148 consid. 5c p. 151). Il l'emporte sur l'intérêt privé purement financier du recourant à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit.

## **E. 6**

Le recourant fait encore grief à l'autorité intimée d'avoir rendu une décision constitutive d'un abus de droit. Ainsi, alors que le Tribunal fédéral a tranché en 2019 de manière définitive l'affectation en zone agricole du secteur concerné et qu'il a modifié en avril 2021 sa jurisprudence relative au délai de péremption de 30 ans pour ordonner la démolition, l'autorité intimée a attendu trois ans pour rendre une décision de démolition. Ce délai considérable entre la clarification du statut de la zone et la décision de démolition ne pourrait être considéré comme une simple négligence administrative mais apparaîtrait comme une manœuvre délibérée visant à tirer avantage du changement de jurisprudence intervenu en 2021. a) A 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 délai de péremption de trente ans du droit pour les autorités d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit commence à courir seulement dès l'achèvement du bâtiment ou des parties litigieuses de celui-ci (cf. ATF 136 II 359 consid. 8.3; 107 Ia 121 consid. 1b; voir aussi TF 1C\_318/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.3). b) S'agissant du bâtiment ECA n° 290, on constate qu'il a certes été aménagé en 1981 dans sa version précédente (ex-B44), soit il y a plus de 30 ans; il a toutefois été agrandi de 0.50 m tant en longueur qu'en largeur ainsi que de 0.50 m en hauteur. Le 21 avril 2010, la municipalité a autorisé la couverture par un treillis du double parc à poules ("volière") et le remplacement de la clôture sud du parc à poules par une paroi en bois; le recourant a, dans le cadre de l'exécution de ces travaux, également démoli et reconstruit l'abri à moutons et poulailler dans des dimensions légèrement plus grandes après réfection complète du dallage en béton supportant cette construction. Les installations litigieuses datent donc de moins de 30 ans dans leur configuration actuelle. Leur remise en état pouvait donc être exigée indépendamment de la jurisprudence fédérale - clarifiée en avril 2021 - relative à la péremption du droit d'exiger la remise en état d'installations illicites hors de la zone à bâtir. Quoi qu'il en soit, on ne voit pas pour quels motifs il conviendrait en l'occurrence de ne pas tenir compte de la jurisprudence précitée selon laquelle le délai de péremption de 30 ans ne s'applique pas aux constructions érigées illégalement hors de la zone à bâtir. Cette jurisprudence a en effet une portée générale et est applicable à l'ensemble des constructions de ce type (cf. CDAP AC.2022.0003 du 8 juin 2023 consid. 6b/bb). Il sied encore de relever que contrairement à ce que semble soutenir le recourant, la Tribunal fédéral n'a pas procédé, dans son arrêt d'avril 2021, à un revirement de sa jurisprudence relative à la péremption du droit d'exiger la remise en état hors de la zone à bâtir; il a simplement clarifié une situation qui n'était pas suffisamment claire auparavant. Autrement dit, en rendant la décision attaquée après que le Tribunal fédéral a statué en avril 2021, l'autorité intimée n'a pas pu exiger davantage que si elle l'avait rendue avant cette date. c) A toutes fins utiles, il est encore relevé que le nouvel art. 25 al. 5 LAT, réintroduisant un délai de prescription de trente ans hors zone à bâtir, n'est pas déterminant. Cette modification légale, adoptée par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 2023 (LAT 2, cf. FF 2023 2488), n'est en effet pas entrée en vigueur et ne saurait s'appliquer à titre anticipé (TF 1C\_182/2023 du 16 août 2024 consid. 3; 1C\_667/2023 du 3 juin 2024 consid. 4.5.3; 1C\_452/2023 du 31 mai 2014 consid. 8; arrêt AC.2022.0306 du 4 décembre 2024 consid. 5d). d) En définitive, l'autorité intimée n'a violé ni le principe de la bonne foi ni le principe de la proportionnalité ni n'a statué abusivement en adoptant l'ordre de remise en état litigieux.

### **E. 7**

Le libellé de la conclusion 7 du recourant est le suivant: "Si, par impossible, les points 1, 2 et 3 de la décision du 17 juin 2024 sont confirmés, condamner la Municipalité de St-Barthélémy à payer les frais relatifs aux travaux de remise en état". C'est le lieu de constater que cette conclusion sort de l'objet du litige, qui consiste en la remise en état de la parcelle litigieuse et ne porte pas sur l'éventuelle répartition des frais encourus par cette mesure. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la compétence de la CDAP pour se saisir de cette question dès lors que ce point devait vraisemblablement faire l'objet d'une action en responsabilité dirigée contre la commune devant les tribunaux civils, en application de l'art. 103 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ; BLV 211.01). Il s'ensuit que la conclusion n° 7 du recourant est irrecevable.

### **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours pour autant que recevable et à la confirmation de la décision entreprise, sous réserve de la fixation d'un nouveau délai de remise en état. Succombant, le recourant supportera les frais de justice et n'a pas droit à des dépens. Dans la mesure où sa conclusion principale a été admise, et que le recourant en avait par ailleurs requis l'appel en cause, l'autorité intimée aura droit à des dépens à la charge du recourant (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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