

VD_OMNI AC.2024.0265 vom 5. Mai 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-05-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0265

FR: VD_OMNI AC.2024.0265 du 5 mai 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0265 del 5 maggio 2025

Regeste

A. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité d'Ollon | Recours de la propriétaire d'une parcelle en zone intermédiaire contre la décision de la DGTL constatant l'illicéité des constructions et installations sur cette parcelle, décision rendue dans le cadre de la procédure introduite par la propriétaire devant la Commission foncière rurale (CFR) tendant à soustraire ce bien-fonds à la LDFR. Les interventions litigieuses réalisées sur le bâtiment d'habitation (sas d'entrée, pose de volets rouges en aluminium, pose de stores à lamelles rouges) l'ont été sans les autorisations cantonales requises, si bien que la légalité de l'affectation des constructions et installations sur la parcelle ne peut, en l'état, être constatée (c. 6). Constat cependant qu'eu égard au principe de coordination, la DGTL aurait dû, avant de statuer, impartir à la recourante un délai pour déposer un dossier de permis de construire portant sur la régularisation de ces aménagements. Ce ne sera qu'une fois que la décision de la DGTL à ce propos sera définitive et exécutoire que la CFR pourra se prononcer sur la requête de soustraction à la LDFR (c. 7). Recours admis sur ce point et renvoi à la DGTL afin qu'elle invite la recourante à déposer un dossier de permis de construire portant sur la régularisation des aménagements litigieux.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, prise en vertu d'une disposition d'exécution de la LDFR, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal selon les art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il s'agit de la voie de recours prévue par l'art. 88 LDFR (cf. CDAP AC.2022.0083 du 14 juin 2023 consid. 1; AC.2019.0383 du 22 mai 2020 consid. 1). La recourante, propriétaire de la parcelle concernée et destinataire de la décision attaquée, a un intérêt digne de protection à la contester et a par conséquent qualité pour recourir (art. 75 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Interjeté en temps utile, le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79, 95, 96 al. 1 let. b et 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, en reprochant à l'autorité intimée d'avoir écarté sans motivation sa requête d'inspection locale formulée le 21 mai 2024, en n'en faisant même pas mention dans la décision attaquée. Elle rappelle avoir attiré l'attention de l'autorité intimée à deux reprises sur la mauvaise qualité des photographies du bâtiment pour ce qui concerne la teinte des volets et lui avoir de surcroît expliqué qu'elle avait pris soin de choisir pour ceux-ci la teinte la plus proche de celle d'origine. Selon la recourante, une visite des lieux aurait permis à l'autorité intimée d'apprécier la situation au regard de la situation d'origine et de rendre une décision

conforme au principe de proportionnalité. a) Le droit d'être entendu tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) comprend notamment le droit pour le justiciable d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il y soit donné suite et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; CDAP AC.2018.0277 du 14 février 2020 consid. 2a). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Il ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1; TF 8C_699/2022 du 15 juin 2023 consid. 4.2). En outre, 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 la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; TF 1C_124/2022 du 6 juin 2023 consid. 2.1). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, si l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1). b) En l'espèce, à supposer que le refus – implicite – de l'autorité intimée de donner suite aux requêtes de la recourante tendant à procéder à une visite sur place soit réellement constitutif d'une violation de son droit d'être entendue, une telle violation devrait quoi qu'il en soit être tenue pour guérie dans la présente procédure de recours au cours de laquelle une inspection locale a été organisée le 18 mars 2025, où la recourante a eu l'occasion de faire procéder aux constats qu'elle souhaitait. Le grief formulé sur ce point doit partant être écarté.

E. 3

Le litige porte sur la décision de l'autorité intimée constatant l'illicéité des constructions et installations présentes sur la parcelle n° 472, dans le cadre de la procédure introduite par la recourante tendant à la soustraction de cette parcelle à la LDFR.

E. 4

a) Aux termes de son art. 1 al. 1, la LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures (let. a); de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (let. b); et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (let. c). A cet effet, elle contient des dispositions sur le partage des entreprises agricoles et le morcellement des immeubles agricoles (art. 1 al. 2 let. c LDFR). La LDFR s'applique aux immeubles agricoles isolés qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) (art. 2 al. 1 let. a LDFR) et qui ont une surface d'au moins 25 ares (2'500 m² – art. 2 al. 3 LDFR). Elle s'applique également, hors des zones à bâtir, aux immeubles à usage mixte, qui ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole (art. 2 al. 2 let. d LDFR). Le fait pour un immeuble d'être soumis au régime de la LDFR peut entraîner des conséquences drastiques pour les propriétaires concernés ou pour leurs successeurs. Tel est notamment le

cas en matière d'interdiction de partage et de morcellement (art. 58 ss LDFR) ou d'autorisation d'acquérir (art. 61 LDFR) (ATF 139 III 327 consid. 2.2; CDAP AC.2022.0083 précité consid. 2). En conséquence, le législateur, désireux de limiter les atteintes à la garantie constitutionnelle du droit à la propriété (art. 26 Cst.), a mis en place différents correctifs destinés à contenir ces atteintes dans les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs législatifs énoncés à l'art. 1 LDFR (ATF 139 III 327 consid. 2.2; CDAP AC.2019.0383 précité consid. 2a). Ainsi, lorsqu'un immeuble sis hors d'une zone à bâtir – et donc présumé agricole – n'est pas approprié à un usage agricole ou horticole, l'art. 84 LDFR permet au propriétaire de faire constater, par l'autorité compétente (dans le canton de Vaud, la Commission foncière rurale, section I, cf. art. 5 al. 2 let. f de la loi vaudoise d'application de la LDFR, du 13 septembre 1998 [LVDFR; BLV 211.42]), que l'immeuble considéré n'est pas soumis au champ d'application de la LDFR (ATF 139 III 327 consid. 2; TF 2C_458/2021 du 2 décembre 2021 consid. 4.1; 2C_14/2020 du 18 juin 2020 consid. 5; CDAP AC.2020.0224 du 1^{er} juin 2021 consid. 4c/aa). Le cas échéant, une mention sera inscrite au registre foncier (art. 86 al. 1 let. b LDFR). Le désassujettissement étant de nature à faire perdre au terrain sa nature agricole, il est soumis à des conditions strictes. Une de celles-ci veut que les constructions et installations qui ont été érigées sur le terrain l'aient été de manière légale, que ce soit par le biais d'une autorisation au sens des art. 22 et 24 ss LAT ou encore qu'elles aient été implantées avant l'entrée en force de cette loi, respectivement lorsque l'immeuble se trouvait dans une zone alors constructible (art. 24c LAT) (ATF 139 III 327 consid. 3.3; TF 2C_458/2021 précité consid. 4.1; CDAP AC.2020.0224 précité consid. 4c/aa). Ainsi, pour soustraire un bâtiment ou une installation du champ d'application de la LDFR, il faut deux autorisations, l'une de droit de l'aménagement du territoire, l'autre de droit foncier rural (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. 17-18; TF 2C_458/2021 précité consid. 4.1; CDAP AC.2022.0083 précité consid. 2). La coordination des autorisations relevant de ces deux législations a été réglée dans deux normes du droit fédéral entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2000, à savoir l'art. 49 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) et l'art. 4a ODFR, normes l'une et l'autre intitulées "Coordination des procédures". L'art. 4a ODFR a la teneur suivante: " 1 Dans la procédure d'octroi d'une dérogation à l'interdiction de partage matériel ou de morcellement de même que dans la procédure d'octroi d'une décision en constatation y relative ou de non-application de la LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de cette loi transmet le dossier pour décision à l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2, LAT) lorsqu'une construction ou une installation se trouve sur le bien-fonds concerné et qu'elle est située hors de la zone à bâtir au sens du droit de l'aménagement du territoire. 2 L'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne se prononce alors que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire et constatant la légalité de l'affectation de la construction ou de l'installation. 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 est ainsi libellé: " L'obligation de coordonner les procédures découlant de l'art. 4 a 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. " Pour soustraire un immeuble au champ d'application de la LDFR, 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 (CDAP AC.2022.0224 précité consid. 4c/aa). 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 (CDAP AC.2019.0142 du 4 mai 2020 consid. 4b/bb). La décision préalable requise de l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir dans le cadre de la procédure de droit foncier rural présente un caractère incident, sa finalité étant de permettre à l'autorité de droit foncier rural de déterminer si les exigences du droit de l'aménagement du territoire s'opposent à la soustraction d'une partie d'immeuble aux restrictions de la LDFR. Au vu du but précis assigné à cette décision, celle-ci doit se limiter à statuer sur les aspects pertinents pour déterminer si la procédure de droit foncier rural peut ou non se poursuivre (CDAP AC.2022.0083 précité consid. 3b). L'autorisation de droit de l'aménagement du territoire doit attester que le bâtiment ou l'installation concernés par le désassujettissement peut subsister comme exception licite hors zone à bâtir. L'utilisation à des fins non agricoles d'un ouvrage hors zone à bâtir ne constitue pas nécessairement un changement d'affectation subordonné à la délivrance d'une autorisation au sens des art. 24 ss LAT. Si une telle utilisation existait déjà auparavant, en fait et en droit, l'opération de désassujettissement ne change rien du point de vue de l'aménagement du territoire. Une décision constatatoire fondée directement sur l'art. 4a ODFR suffit l'égard d'un tel ouvrage. Il en va ainsi des constructions et installations déjà formellement autorisées dans leur utilisation non conforme à l'affectation de la zone en application des art. 24 ss LAT (François Zürcher, La coordination entre aménagement du territoire et droit foncier rural: Quand? Pourquoi? Comment?, in: Territoire et Environnement 2004, n. 2.2, p. 8; CDAP AC.2022.0083 précité consid. 2). Une décision constatatoire reposant directement sur l'art. 4a ODFR suffit de même pour les constructions et installations déjà autorisées dans leur utilisation conforme à l'affectation de la zone en application de l'art. 22 al. 2 LAT et qui conserveraient cette utilisation; tel peut en particulier être le cas pour des ouvrages existants dans une zone certes inconstructible, mais autorisant un usage non agricole (CDAP AC.2022.0083 précité consid. 2). b) Aux termes de 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 (cf. également l'art. 81 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Dans ce cadre, l'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale. Dans le canton de Vaud, l'autorité cantonale compétente en matière de construction hors de la zone à bâtir est le département chargé de l'aménagement du territoire (art. 4 al. 3 let. a, 120 al. 1 let. a et 121 al. 1 let. a LATC), qui exerce cette compétence par le truchement de la DGTL (laquelle a succédé au SDT en 2020). 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; CDAP AC.2023.0119 précité consid. 6b). Un administré ne peut dès lors pas se prévaloir de sa bonne foi en rapport avec une autorisation communale (CDAP AC.2021.0047 précité consid. 7a; AC.2019.0077 du 9 décembre 2019 consid. 6c).

E. 5

La parcelle n° 472 qui supporte le bâtiment litigieux se trouve actuellement dans la zone intermédiaire. Selon le nouveau PACom qui a été mis à l'enquête publique, ce bien-fonds sera colloqué en zone agricole. a) Il convient d'examiner en premier lieu si la recourante peut déduire quelque chose du fait que sa parcelle est actuellement en zone intermédiaire et non pas en zone agricole. Elle relève que la zone intermédiaire n'est pas en soi inconstructible et que des travaux d'entretien sont admis en application de l'art. 6 RPE sous réserve de requérir une autorisation cantonale. 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). L'art. 18 LAT précise que le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (al. 1) et qu'il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (al. 2). La LATC a fait l'objet d'une révision, selon une nouvelle du 17 avril 2018 entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. Les art. 29 ss LATC définissent désormais – en renvoyant aux définitions de la LAT – les zones à bâtir (art. 29), les zones agricoles et viticoles (art. 30), les zones à protéger (art. 31) et les " autres zones " (art. 32). Cette dernière disposition prévoit que les plans peuvent contenir d'autres zones, selon l'art. 18 al. 1 LAT, notamment celles du domaine public destinées à la réalisation d'espaces publics pour les véhicules et les piétons (al. 1). Ils peuvent prévoir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal (al. 2). Avant la révision de 2018, la LATC contenait une disposition relative aux zones intermédiaires, abandonnée depuis lors. L'ancien art. 51 LATC prévoyait ce qui suit à leur propos: " 1 Les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. 2 Elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles. 3 (...) 4 (...)" Du point de vue du droit fédéral, les zones d'affectation cantonales fondées sur l'art. 18 al. 2 LAT constituent des zones non constructibles, même si le droit cantonal, par exemple le droit vaudois (cf. art. 51 aLATC), prévoit certaines possibilités de construire. Ces possibilités sont limitées au cas prévu par les art. 16 à 16a bis, 18a, 24 à 24e et 37a LAT. Des possibilités de construire plus étendues exigent un changement d'affectation ordinaire en zone à bâtir (cf. Rudolf Muggli, in Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen [éds], Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n° 35 ad art. 18). c) Il ressort de ce qui précède que la zone intermédiaire, prévue par l'ancien art. 51 LATC, qui a aujourd'hui un autre objet, est, tout comme la zone agricole, une zone inconstructible (cf. CDAP AC.2020.0121 du 7 janvier 2021 consid. 2f; AC.2019.0011 du 9 décembre 2019 consid. 2d). Partant, s'agissant des questions litigieuses, la recourante ne peut rien déduire du fait que sa parcelle est actuellement en zone intermédiaire. Elle ne peut notamment rien déduire en sa faveur des dispositions du règlement communal régissant cette zone, notamment de l'art. 6 RPE.

E. 6

La parcelle n° 472 est soumise à la LDFR dès lors qu'elle est située hors zone à bâtir (zone intermédiaire selon la planification actuellement en vigueur ou zone agricole selon le nouveau PACom; cf. art. 2 al. 1 let. a LDFR) et qu'elle n'a pas été partagée en une partie agricole et non agricole (art. 2 al. 2 let. d LDFR). Dans le cadre de la procédure de désassujettissement à la LDFR introduite par la recourante s'agissant de ce bien-fonds, il revenait ainsi bien à l'autorité intimée de se prononcer sur la légalité de l'affectation des constructions ou installations s'y trouvant (art. 4a ODFR). Sur ce point, dans la décision attaquée, l'autorité intimée a constaté que les constructions et installations sises sur la parcelle n° 472 étaient illicites au sens de la législation sur l'aménagement du territoire, en mettant en cause trois interventions réalisées sur le bâtiment d'habitation sans les autorisations cantonales requises (2019: sas d'entrée; 2014: pose de volets en aluminium de teinte rouge; 2020: pose de stores à lamelles de teinte rouge sur les fenêtres de la véranda). En l'occurrence, la recourante ne remet pas en cause le fait que les aménagements litigieux étaient soumis à autorisation, ni ne conteste qu'ils n'ont pas fait l'objet d'autorisations délivrées par l'autorité cantonale compétente (art. 25 al. 2 LAT). C'est pour le reste en vain qu'elle invoque sa bonne foi en se référant au permis de construire délivré en 2018 par la municipalité s'agissant du sas d'entrée. On a vu en effet qu'un administré ne saurait se prévaloir de sa bonne foi en rapport avec une autorisation délivrée par une autorité communale en dehors de la zone à bâtir, autorisation qui est nulle (cf. consid. 4b ci-dessus). Les interventions litigieuses ayant été réalisés sans être formellement au bénéfice des autorisations cantonales requises, on ne saurait, en l'état, constater la légalité de l'affectation des constructions ou installations situées sur la parcelle n° 472 (cf. art. 4a al. 2 ODFR) dans le cadre de la procédure de soustraction de ce bien-fonds à la LDFR. La conclusion principale formulée dans le recours tendant à ce que " la licéité des constructions et installations sises sur la parcelle n° 472 est constatée " doit ainsi être écartée.

E. 7

Cela étant, la recourante a constamment fait valoir devant l'autorité intimée, cela dès son premier courrier du 21 mai 2024, que les trois interventions litigieuses devraient faire l'objet d'une régularisation et être autorisées, respectivement tolérées a posteriori en application du droit en vigueur, sous l'angle de l'art. 24c LAT. a) aa) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. A teneur de l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Les art. 24 ss LAT et 39 ss OAT définissent les constructions et installations qui, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, peuvent être édifiées hors de la zone à bâtir. L'art. 24c LAT est ainsi libellé: " Art. 24c Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone 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. " A teneur de l'art. 41 al. 1 OAT, l'art. 24c LAT est applicable 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^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RO 1972 I 958) – abrogée par la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) – qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; TF 1C_163/2020 du 7 juin 2021 consid. 3.1.1). L'art. 42 OAT, qui concrétise l'art. 24c LAT, précise ce qui suit dans sa version en vigueur dès le 1^{er} novembre 2012: " Modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit 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 m², 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. Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure. 5. (...)" bb) L'art. 24c LAT permet non seulement la rénovation et la transformation des bâtiments concernés, à l'intérieur du volume bâti existant, mais également leur agrandissement mesuré et leur reconstruction. La transformation partielle et l'agrandissement mesuré, au sens de l'art. 24c al. 2 LAT, supposent le respect de l'identité de la construction ou de l'installation, tel que le prévoit l'art. 42 al. 1 et 3 OAT. Il en est de même en cas de reconstruction, qui peut résulter d'une démolition volontaire ou involontaire (catastrophe naturelle ou accident); la nouvelle construction doit alors respecter l'identité de l'ancienne (cf. Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, Genève 2017, n° 39 ad

art. 24c LAT; CDAP AC.2022.0183 du 20 mars 2023 consid. 4c). Cette exigence du respect de l'identité doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances. Elle comporte un aspect quantitatif et un aspect qualitatif (CDAP AC.2023.0231 du 5 janvier 2024 consid. 2b). Sur le plan quantitatif, l'art. 42 al. 3 OAT fixe des limites à l'agrandissement de la surface brute de plancher imputable et pose des règles différentes en cas de transformation à l'intérieur du volume bâti existant, d'une part, et d'agrandissement à l'extérieur du volume bâti existant, d'autre part. Dans la première hypothèse, une augmentation de 60% est admise (art. 42 al. 3 let. a OAT), tandis que dans la seconde, l'augmentation ne peut excéder ni 30% ni 100 m² (art. 42 al. 3 let. b OAT). Sur le plan qualitatif, l'identité de la construction se rapporte au volume, à l'aspect et à la vocation du bâtiment (CDAP AC.2021.0047 du 4 mars 2022 consid. 3c). La jurisprudence fédérale retient que l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, au sens de l'art. 42 al. 1 et al. 3 OAT, lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure du bâtiment 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 de l'ouvrage (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.2; 127 II 215 consid. 3a et 3b; TF 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 2.2; 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.2; CDAP AC.2020.0139 du 29 avril 2021 consid. 2d). Le droit fédéral n'exige pas que l'ancien et le nouveau soient tout à fait semblables; l'identité se rapporte bien plutôt aux traits ou aux éléments essentiels de l'ouvrage (en allemand: " die wesentlichen Züge "), soit ceux qui revêtent une certaine importance pour l'aménagement du territoire (TF 1C_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C_128/2018 du 28 septembre 2018 consid. 5.3; CDAP AC.2023.0231 précité consid. 2b). Le but du respect de l'identité du bâtiment, ou l'amélioration esthétique de ce dernier, ne tend pas à assurer une harmonie avec les constructions voisines mais se rapporte avant tout aux éléments d'architecture essentiels qui caractérisent l'ouvrage en cause (TF 1C_335/2012 du 19 mars 2013 consid. 5.2; CDAP AC.2020.0287 du 10 décembre 2021 consid. 4b). L'art. 24c al. 5 LAT dispose en outre que, dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être respectées. La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des art. 1^{er} et 3 LAT: il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (AC.2019.0336 du 19 octobre 2020 consid. 5d/aa). L'appréciation du respect de l'identité de la construction s'est complexifiée avec l'introduction dans la révision partielle de la LAT de 2011 de l'art. 24c al. 4 LAT, qui prévoit désormais qu'il est possible de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment dans trois cas spécifiques; les modifications doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, à un assainissement énergétique ou à une meilleure intégration dans le paysage. Ces trois conditions sont exhaustives, mais alternatives (TF 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.5; CDAP AC.2023.0231 précité consid. 2b). Eu égard au principe de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, l'adjectif "nécessaire " doit être interprété de façon restrictive: il ne s'agit pas d'autoriser des solutions généreuses et confortables mais seulement ce qui se révèle objectivement indispensable dans chacun des trois cas visés (CDAP AC.2021.0342 du 16 mars 2023 consid. 5a; AC.2021.0076 précité consid. 2d/aa). L'alinéa 4 s'applique chaque fois que l'on apporte à l'aspect extérieur du bâtiment des modifications autres que minimales (CDAP AC.2023.0231 précité consid. 2b; AC.2022.0183 précité consid. 4c; AC.2019.0004 du 10 septembre 2019 consid. 5/cc). Le respect de l'art. 24c al. 4 LAT est nécessaire, mais n'est pas suffisant. Si

une modification de l'aspect extérieur est admissible en vertu de l'alinéa 4, il faut encore examiner si la modification ne porte pas atteinte à l'identité de la construction (Muggli, op. cit., n° 36 ad art. 24c LAT; CDAP AC.2023.0231 précité consid. 2b; AC.2021.0076 du 26 janvier 2022 consid. 2d/aa). b) aa) En l'espèce, comme elle l'a fait précédemment devant l'autorité intimée, la recourante soutient devant le tribunal de céans que les travaux litigieux devraient pouvoir faire l'objet d'une régularisation. A cet égard, elle argue que le sas d'entrée doit être considéré comme un assainissement énergétique au sens de l'art. 24c al. 4 LAT. S'agissant du remplacement des volets en bois par des volets en aluminium, elle maintient que l'identité du bâtiment a été préservée, dès lors que les traits essentiels de la construction n'ont pas été modifiés et que la couleur choisie ne détonne pas avec celle des volets des bâtiments voisins. Pour ce qui est des nouveaux stores à lamelles sur la véranda, elle estime là encore que leur teinte ne dénature pas la construction, ni ne détonne avec les bâtiments alentour. bb) Dans la décision attaquée, répondant aux arguments invoqués par la recourante, l'autorité intimée a fait valoir que les travaux concernés ne " pourraient " pas être régularisés a posteriori dans le cadre d'une procédure de permis de construire. S'agissant de l'aménagement du sas d'entrée, elle a exposé que cela sortait du cadre de ce qui " aurait pu " être autorisé à titre d'assainissement énergétique du bâtiment au sens de l'art. 24c al. 4 LAT et que ces travaux " n'auraient pas pu " être admis par la DGTL au sens des dispositions du droit fédéral applicable. En ce qui concerne les nouveaux stores sur la véranda, elle a maintenu qu'ils représentaient une modification de l'aspect extérieur du bâtiment et que pour être régularisé, le caisson devrait être repeint dans une teinte plus neutre et proche de la façade. Quant au remplacement des volets en bois par des volets en aluminium, elle a indiqué qu'elle " pourrait entrer en matière " pour l'utilisation d'aluminium mais qu'il était demandé de repeindre les volets dans une teinte moins pigmentée et matte afin que l'identité du bâtiment au sens de l'art. 24c LAT soit respectée. L'utilisation du conditionnel dans la décision attaquée montre que l'autorité intimée n'a pas voulu formellement statuer sur la régularisation des aménagements effectués par la recourante sans les autorisations cantonales requises. Ceci est confirmé par le fait que l'autorité intimée a insisté à plusieurs reprises durant la procédure sur le fait que la question d'une régularisation devrait être examinée dans le cadre d'une autre décision, respectivement que la suite qui serait donnée à ces travaux (remise en état ou tolérance) ferait l'objet d'une procédure séparée et qu'elle n'entendait pas faire cette analyse dans la présente procédure (cf. réponse de la DGTL du 3 octobre 2024, p.-v. d'audience, courrier de la DGTL du 2 avril 2025). Cette manière de procéder n'est pas admissible au regard des exigences de coordination entre les procédures en matière de droit foncier rural respectivement de droit des constructions résultant des art. 4a al. 2 ODFR et 49 OAT. A cet égard, le tribunal relèvera les éléments suivants: L'Office fédéral du développement territorial a élaboré en 2001 une aide à l'exécution intitulée "Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre" (consultable sur le site are.admin.ch). S'agissant de la procédure de soustraction d'une parcelle à la LDFR, ce document précise notamment ce qui suit (p. 50 s.): "l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne peut se prononcer toute seule. Pour examiner si l'utilisation existante et/ou l'utilisation envisagée après le partage sont conformes au droit de l'aménagement du territoire, elle doit soumettre le dossier à l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire. Celle-ci prend une décision de constatation ou octroie une autorisation de changement d'affectation; ces décisions sont susceptibles de recours. L'autorité compétente au sens de la LDFR ne peut en principe pas se prononcer avant que la

décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire soit exécutoire. (...) Pour les constructions et transformations entreprises illégalement, on imposera au requérant un délai pour déposer une demande d'autorisation de construire a posteriori. Si l'autorisation au sens de la LAT est refusée, l'ordre de rétablir l'état conforme au droit doit en principe être prononcé. " Dans un arrêt 2C_458/2021 du 2 décembre 2021, qui concernait une demande de soustraction d'une parcelle agricole à la LDFR dans le canton de Genève, le Tribunal fédéral a procédé à une interprétation de l'art. 4a ODFR, en retenant ce qui suit: " 4.4.1. L'art. 4a al. 1 LDFR impose à l'autorité compétente en matière de droit foncier rural saisie d'un type de demande énoncé à l'art. 4a al. 1 ODFR, à savoir une demande en partage matériel, en morcellement ou en soustraction à la loi sur le droit foncier rural, de requérir une décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, décision dans laquelle sera examinée la légalité des constructions et installations présentes sur la parcelle en cause. En ce qui concerne l'art. 4a al. 2 ODFR, le Tribunal fédéral a déjà relevé que cette disposition et l'art. 49 OAT imposent aux autorités compétentes en matière de droit foncier rural respectivement de droit des constructions de coordonner leurs procédures (...) En effet, le Tribunal fédéral constate qu'il ressort clairement du texte légal («L'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne se prononce alors que s'il existe une décision exécutoire fondée sur le droit de l'aménagement du territoire») que la décision d'aménagement du territoire doit simplement précéder celle de droit foncier rural (cf. arrêt 2C_1208/2012 du 17 juillet 2013 consid. 5.2, non publié in ATF 139 III 327; ZBGR 2006 p. 286, 5A.22/2003 consid. 5.2). Dans sa décision, l'autorité d'aménagement du territoire approuve ou refuse l'utilisation hors zone à bâtir et crée ainsi la base en droit de l'aménagement du territoire pour la décision à rendre en droit foncier rural (BEAT STALDER, op. cit., n° 22 ad Vorbemerkungen zu Art. 61-69). De plus, la lettre de l'art. 4a al. 2 ODFR ne prête pas à discussion: cette disposition exige que la décision en matière d'aménagement du territoire soit exécutoire au moment où l'autorité du droit foncier rural rend la sienne. Cela signifie que l'autorité compétente en droit foncier rural doit attendre non seulement qu'une décision en matière d'aménagement du territoire ait été rendue mais également que celle-ci soit entrée en force (arrêt 2C_747/2013 du 8 septembre 2014 consid. 4.2.1). Ainsi que le souligne l'Office fédéral de la justice dans ses déterminations, il n'y a aucune raison de s'écarter ici de la signification admise du terme juridique «exécutoire». Une décision administrative est qualifiée de telle lorsqu'elle n'est plus attaquant par un moyen de droit ordinaire (opposition, réclamation, recours), lorsque celui-ci n'a pas d'effet suspensif automatique ou que l'effet suspensif lui a été refusé ou retiré (ATF 145 III 30 consid. 7.3.3.2). Suivant les cas de figure, l'autorité d'aménagement du territoire rend une constatation ou octroie une autorisation de changement d'affectation (cf. art. 24a LAT); ces décisions sont (directement) susceptibles de recours (OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, 2001, ch. 2.7, p. 50, sous www.are.admin.ch, Médias et publications, Publications, Droit de l'aménagement du territoire), contrairement à ce que prévoit la jurisprudence de la Cour de justice mentionnée dans l'arrêt attaqué. Pour les constructions, installations et transformations entreprises illégalement, comme en l'espèce, un délai pour déposer une demande d'autorisation de construire a posteriori sera en principe octroyé à la personne concernée. Si l'autorisation est refusée, l'ordre de rétablir l'état conforme au droit sera généralement prononcé. Compte tenu de ces éléments, il est impératif que l'autorité du droit foncier rural

attende l'issue définitive de la procédure de droit des constructions et une décision exécutoire dans ce cadre pour rendre sa propre décision, comme cela est prévu à l'art. 4a al. 2 ODFR. 4.4.2. (...) Dès lors que l'autorité compétente en matière de constructions hors zone à bâtir avait été saisie, la Commission foncière devait sursoir à statuer jusqu'à ce que la décision du 25 juin 2020 de l'Office des autorisations de construire devienne exécutoire. Tel n'a pas été le cas, cette autorité ayant statué le 14 juillet 2020. En agissant de façon prématurée, ladite commission a violé l'art. 4a al. 2 ODFR et le grief y relatif est admis. Le Tribunal fédéral a ainsi partiellement admis le recours de la propriétaire, annulé la décision de la cour de justice cantonale, imparti un délai de 30 jours à la propriétaire pour entreprendre la décision de l'Office des autorisations de construire devant l'autorité compétente et, finalement, renvoyé la cause à la Commission foncière agricole pour qu'elle rende une nouvelle décision quand celle relative à l'aménagement du territoire serait exécutoire (arrêt précité, consid. 7). cc) A la lumière des considérations qui précèdent, on constate que l'autorité intimée, ayant pris connaissance de l'existence sur la parcelle n° 472 d'aménagements illicites, aurait dû impartir à la recourante un délai pour déposer un dossier formel de permis de construire portant sur la régularisation de ces aménagements (cf. Explications relatives à l'OAT de l'Office fédéral du développement territorial précitées, p. 51; TF 2C_458/2021 précité consid. 4.4.2; cf. aussi TF 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 3.2 in fine ; voir également le résumé de l'arrêt TF 2C_458/2021 in: Virginie Mertenat et Carmen Bohren, Soustraction d'immeubles et de parties d'immeubles du champ d'application de la LDFR – jurisprudence choisie, in: Communications de droit agraire [CDA] 2/2024, p. 159 ss, spéc. p. 169). En d'autres termes, avant de rendre sa décision du 1^{er} juillet 2024 constatant l'illicéité des constructions et installations sises sur ce bien-fonds, la DGTL ne pouvait pas s'épargner d'examiner – préalablement – si les aménagements réalisés sans les autorisations cantonales requises sur le bâtiment d'habitation pouvaient faire l'objet d'une régularisation en application des dispositions de la LAT et rendre une décision formelle sur ce point, ce qu'elle n'a pas fait. Ce ne sera qu'une fois que l'autorité intimée aura statué sur la demande de régularisation des aménagements réalisés illégalement sur le bâtiment d'habitation (demande que la recourante aura dans l'intervalle été invitée à déposer) et que cette décision de la DGTL sera définitive et exécutoire que la Commission foncière rurale pourra finalement se prononcer sur la requête de soustraction de la parcelle n° 472 à la LDFR déposée devant elle. Pour ce motif, la décision attaquée doit être annulée.

E. 8

a) L'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci (CDAP AC.2023.0245 du 20 février 2024 consid. 2a). Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais non étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). En l'occurrence, à défaut d'une décision formelle de première instance portant sur la régularisation des travaux mis en cause par l'autorité intimée dans sa décision du 1^{er} juillet 2024, le tribunal de céans ne saurait trancher dans le présent arrêt la question de la conformité au droit des aménagements réalisés sans autorisation sur la parcelle n° 472. Le même constat peut être fait en ce qui concerne la proportionnalité d'un éventuel ordre de remise en état que

l'autorité intimée pourrait ultérieurement être amenée à prononcer. b) Cela étant, sans préjuger de la question de la régularisation des trois éléments mis en cause par l'autorité intimée, le tribunal relèvera néanmoins ici que selon les constatations qui ont pu être faites à l'occasion de la vision locale, la teinte actuelle des nouveaux volets en aluminium n'apparaît à première vue pas aussi pigmentée et brillante que celle ressortant des photographies du bâtiment sur lesquelles s'est basée l'autorité intimée pour rendre la décision attaquée, les représentants de la DGTL ayant du reste confirmé ce constat et concédé que la couleur s'était légèrement patinée depuis la pose des volets en 2014 (cf. p.-v. d'audience). L'inspection des lieux a de surcroît permis de visualiser la configuration particulière du bâtiment d'habitation, avec une porte d'entrée donnant directement dans la cuisine, et de recueillir les explications de la recourante selon lesquelles le sol de la cuisine était régulièrement inondé avant la réalisation du sas d'entrée, en raison des forts vents soufflant fréquemment sur le secteur et projetant l'eau de pluie directement sur la façade. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si ce sas d'entrée pourrait être admis comme nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles au sens de l'art. 24c al. 4 LAT. Il n'apparaît au surplus pas certain que cette fonction de protection contre les intempéries pourrait être remplie par un simple auvent tel que préconisé par l'autorité intimée. Cette question devra toutefois être tranchée dans le cadre de la procédure formelle de régularisation.

E. 9

Vu ce qui précède, il convient d'admettre partiellement le recours, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée afin qu'elle invite la recourante à déposer un dossier de permis de construire portant sur la régularisation des aménagements réalisés sans les autorisations cantonales requises sur le bâtiment d'habitation ECA n° 3432. Il conviendra ensuite que la DGTL rende une décision formelle sur ce point. Bien que la recourante succombe partiellement, il se justifie toutefois, eu égard aux circonstances particulières du cas d'espèce, de ne pas percevoir de frais (art. 49, 50 et 52 al. 1 LPA-VD). L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire de la DGTL, versera en outre des dépens réduits à la recourante, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD).

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