

BULLETIN JUIN 2021

## Constructions illégales en zone agricole : le Tribunal fédéral retient que l'obligation de les remettre en état (de démolir) ne s'éteint pas après 30 ans

### I. EXECUTIVE SUMMARY

Après avoir laissé longtemps la question ouverte, le Tribunal fédéral a récemment rendu un arrêt de principe (1C\_469/2019, 1C\_483/2019, en allemand), dans lequel il renonce à appliquer aux constructions illégales situées en zone agricole le délai de péremption de trente ans, à l'échéance duquel l'Etat ne peut plus exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit. Le Tribunal fédéral confirme la position claire du législateur, ancrée dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), en faveur d'une stricte séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole. Selon notre Haute Cour, s'il est clair qu'une utilisation contraire au droit ne sera pas tolérée, les principes de la sécurité juridique et l'égalité de traitement s'en trouveront renforcés.

### II. RAPPEL DES FAITS

Dans cette affaire lucernoise, une entreprise de construction exploitait, de longue date, un site d'entreposage et d'entretien, situé dans la zone agricole de Neuenkirch. De nombreuses constructions et installations y étaient érigées, dont la plupart n'avaient jamais été autorisées.

En 2018, les autorités lucernoises ont ordonné la démolition de certaines constructions. En revanche, elles ont renoncé à exiger la remise en état du bâtiment principal et de ses

annexes, ainsi que de la zone d'entreposage, au motif que ceux-ci avaient été construits avant 1983. Cette décision se fondait sur la jurisprudence fédérale, prévoyant que l'obligation de remise en état (démolir) s'éteint après 30 ans en présence de constructions illicites sises en zone à bâtir. Pour les autorités et les tribunaux lucernoises, ce délai s'appliquait également aux bâtiments situés en dehors de la zone à bâtir.

De l'avis des recourants, le délai de péremption de 30 ans n'avait pas expiré puisque les bâtiments en cause avaient été continuellement reconstruits et agrandis depuis 1983. Ils soulevaient également les intérêts publics en jeux.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) alléguait que le délai de péremption de 30 ans ne s'appliquait pas aux constructions illégales sises en zone agricole, dès lors qu'une telle application était incompatible avec le principe constitutionnel de la séparation du territoire. Cette position avait été défendue depuis de nombreuses années par l'ARE dans d'autres cas concernant des constructions illégales situées en zone agricole. L'ARE a aussi rappelé que l'inapplicabilité de la péremption trentenaire avait l'avantage d'être pratique pour les autorités cantonales chargées du contrôle. Finalement, les coûts de construction du bâtiment principal et de ses annexes avaient largement été amortis dans le cas d'espèce, ce qui justifiait de surcroît la démolition du bâtiment.

### III. JUGEMENT DU TRIBUNAL FÉDÉRAL DU 28 AVRIL 2021

Jusqu'à sa décision de principe du mois d'avril 2021, notre Haute Cour avait laissé la porte entrouverte à l'application du délai de péremption de 30 ans en zone agricole. Il vient de la refermer définitivement. Dans cette affaire lucernoise, le Tribunal fédéral n'a eu d'autre choix que de se prononcer définitivement sur la question.

#### a. Rappel de la jurisprudence fédérale (depuis 1983)

Le Tribunal fédéral rappelle tout d'abord sa jurisprudence, notamment un arrêt de 1983 dans lequel il avait eu l'occasion de limiter dans le temps l'obligation de remise en état d'une construction illégale située en zone à bâtir. S'inspirant de la prescription acquisitive prévue à l'art. 622 al. 1 CC, le Tribunal fédéral avait estimé que le rétablissement d'une situation conforme au droit ne pouvait être ordonné si un délai de plus de trente ans s'était écoulé depuis l'exécution des travaux non autorisés<sup>1</sup>.

En substance, l'affaire concernait un bâtiment situé dans le quartier de Seefeld, à Zurich. Dans les années 1920, une galerie de 21m<sup>2</sup> avait été construite sans autorisation au-dessus du salon d'un appartement. Lorsque les autorités zurichoises en ont eu connaissance en 1977, elles ont exigé sa démolition. Le Tribunal fédéral avait annulé la décision cantonale en s'inspirant d'une jurisprudence qui concernait du droit forestier, selon laquelle le pouvoir des autorités d'ordonner un reboisement après un défrichement illégal de la forêt était limité à une durée de 30 ans<sup>2</sup>. Son argumentation reposait d'une part sur des motifs de sécurité du droit, et d'autre part, sur des considérations pratiques, notamment au vu de la difficulté d'élucider la pratique des autorités cantonales et communales, ainsi que les circonstances de fait et de droit existant plus de trente ans auparavant. A la différence de l'affaire qui nous occupe, ce cas concernait des règles cantonales et communales du droit de la construction en zone à bâtir.

Par la suite, le Tribunal fédéral a, à plusieurs reprises, admis le principe de la prescription trentenaire hors de la zone à bâtir, sans se prononcer concrètement sur son application dans les cas d'espèces.

#### b. Les arguments principaux du TF

Dans son arrêt de principe d'avril 2021, le Tribunal fédéral justifie son raisonnement par deux arguments principaux : (i) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1972, seul le droit fédéral est applicable aux autorisations de construire en zone agricole, ce qui rend la situation juridique aisément déterminable et (ii) la sécurité juridique et l'égalité de traitement se trouvent renforcées s'il est clair qu'une utilisation contraire au droit ne sera pas tolérée, quand bien même celle-ci n'aurait pendant longtemps pas été découverte (par les autorités) ou contestée (par des voisins par ex.).

#### (i) Primauté du droit fédéral et difficulté d'obtenir des preuves

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1972, seul le droit fédéral est applicable en zone agricole. Les cantons et les communes n'ont aucune marge de manœuvre, rendant ainsi la situation juridique aisément déterminable. Pour constater l'illégalité d'une construction en zone agricole, il n'y a pas besoin de se référer aux règles et interprétations cantonales ou communales ; il suffit de se référer au plan de zones, identifier la zone agricole et déterminer si l'installation ou la construction est destinée à l'agriculture.

Selon le Tribunal fédéral, admettre le délai de péremption de 30 ans en zone agricole exigerait un travail considérable (trop important) des autorités et soulèverait des problèmes de preuves. Comment en effet reconstituer l'état et l'utilisation d'un bâtiment trente ans avant l'intervention des autorités ? Comment vérifier si des modifications significatives de la substance du bâtiment ou de son utilisation ont eu lieu depuis sa construction, ce qui ferait repartir un nouveau délai de péremption ? Par ailleurs, le délai de péremption de 30 ans doit s'effacer devant des intérêts publics prépondérants (par ex. la sécurité et la santé des personnes, la protection du paysage, des eaux et de l'environnement). Clarifier ces intérêts publics en présence poserait, selon le Tribunal fédéral, des problèmes de preuves et générerait des contentieux juridiques « interminables jusqu'au Tribunal fédéral ».

#### (ii) Pesée des intérêts

Les juges de Mon-Repos continuent leur raisonnement en faisant une pesée des intérêts entre (i) l'intérêt public au respect de la séparation stricte entre zone à bâtir et zone non à bâtir et (ii) l'intérêt privé du propriétaire. Les juges de Mon-Repos insistent sur le fait que la démolition des

<sup>1</sup> ATF 107 Ia 121, in JdT 1983 I 299, consid. 1.

<sup>2</sup> ATF 105 Ib 265, consid. 6.

constructions illégales de dehors en zone à bâtir est nécessaire pour faire respecter le principe fondamental de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, ancré à l'art. 1 al 1 de la LAT révisée en 2012. Aux yeux du Tribunal fédéral, ce principe a valeur de droit constitutionnel non écrit et la zone agricole doit en principe être libre de toute construction (non-agricole). En vertu de la primauté du droit fédéral, les autorités cantonales et communales sont donc tenues d'ordonner la démolition des constructions illégales sises en dehors de la zone à bâtir. A défaut, l'application uniforme du droit fédéral sur la zone agricole, qui constitue environ 95% du territoire helvétique, serait bafouée. Face au principe de la séparation de la zone à bâtir et de la zone agricole, l'intérêt privé du propriétaire au maintien de sa construction ne « pèse pas lourd » selon le Tribunal fédéral. A ce propos enfin, il donne raison à l'ARE qui soutenait qu'il ne serait pas logique que le Tribunal fédéral tolère des constructions illégales pour une période illimitée en zone agricole (pour tenir compte uniquement d'un intérêt privé), alors qu'il avait jugé auparavant que des concessions octroyées (légalement) par des collectivités publiques *pour une durée illimitée* étaient contraires à la Constitution fédérale<sup>3</sup>.

#### VOS CONTACTS



Guillaume Barazzone, Associé  
[guillaume.barazzone@jslegal.ch](mailto:guillaume.barazzone@jslegal.ch)  
 +41 22 716 96 96 / 079 770 79 83

Léa Hinderberger  
[lea.hinderberger@jslegal.ch](mailto:lea.hinderberger@jslegal.ch)  
 +41 22 716 96 96

#### NOTRE ETUDE

Jacquemoud Stanislas  
 2, rue François-Bellot  
 1206 Genève, Suisse  
 Téléphone +41 22 716 96 96  
 Fax +41 22 346 89 64  
[jslegal.ch](http://jslegal.ch)

#### MENTION LEGALE

Le présent bulletin exprime les opinions générales des auteurs à la date du bulletin, sans tenir compte des faits et circonstances propres à une personne ou à une transaction particulière ou un cas particulier. Il ne constitue pas un avis juridique. Toute responsabilité quant à l'exactitude ou la justesse du contenu de ce bulletin est explicitement exclue.