

BGer 1C_162/2019 vom 25. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_162_2019

FR: TF 1C_162/2019 du 25 novembre 2019

IT: TF 1C_162/2019 del 25 novembre 2019

Erwägungen

E. 1

Les deux recours ont trait à la même procédure. Ils sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Il se justifie dès lors de joindre les causes 1C_162/2019 et 1C_163/2019, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer à leur sujet dans un seul arrêt (cf. art. 24 PCF applicable par analogie, vu le renvoi de l' art. 71 LTF).

E. 2

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 2.1

L'Office fédéral du développement territorial a la qualité pour recourir (art. 89 al. 2 LTF en relation avec l'art. 48 al. 4 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Les conditions de légitimation de l' art. 89 al. 1 LTF , en particulier la participation à la procédure devant l'instance précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF), ne sont pas applicables au recours des autorités fédérales (cf. ATF 136 II 359 consid. 1.2 p. 363 et les arrêts et références cités). C'est pourquoi celles-ci ne sont pas soumises aux restrictions de l'objet du litige dans la procédure cantonale et sont habilitées, dans les limites de leur droit de recours, à déposer des conclusions nouvelles; elles peuvent en particulier requérir une

reformatio in peius de la décision de première instance (cf. ATF 136 II 359 consid. 1.2 p. 363 s.), dont le contenu n'est porté à leur connaissance qu'après le jugement de la dernière instance cantonale (cf. art. 1 let . c et art. 2 let . d de l'ordonnance du 8 novembre 2006 concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public [RS 173.110.47]). Il s'ensuit que, dans le cas particulier, la conclusion tendant à un rétablissement intégral de l'état conforme au droit, est recevable, même si la décision initiale du SDT ne porte que sur une remise en état partielle.

Le droit d'être entendu de l'intéressé doit toutefois être respecté (art. 29 al. 2 Cst. ; arrêts 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 1; 1C_189/2008 du 8 juillet 2008 consid. 1.2). En l'occurrence, l'intimé s'est déterminé sur le recours, ce qui satisfait à cette exigence.

E. 2.2

La légitimation de la commune de St-Livres résulte de l' art. 89 al. 2 let . d LTF en relation avec l'art. 34 al. 2 let. b et c LAT. En effet, selon l' art. 89 al. 2 let . d LTF, ont qualité pour recourir les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde

un droit de recours. Tel est le cas de l' art. 34 al. 2 let . c LAT qui permet aux cantons et aux communes de recourir à l'encontre des autorisations visées aux art. 24 à 24d LAT, à savoir pour des constructions sises, comme en l'espèce, hors zone à bâtir.

E. 2.3

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur les recours.

E. 3

La parcelle n° 629 se situe dans une zone de protection du paysage au sens de l' art. 17 al. 1 let. b LAT , soit hors de la zone à bâtir. Il n'est pas contesté que, dès lors que le chalet litigieux et les aménagements qui y sont liés sont non conformes à l'affectation de cette zone, les travaux litigieux ne sauraient être autorisés en application des art. 22 al. 2 let. a, 24, 24a, 24b et 24d LAT.

La commune et l'Office fédéral du développement territorial soutiennent que le Tribunal cantonal a violé les art. 24c LAT et 42 OAT en considérant comme admissibles et donc potentiellement régularisables les modifications apportées au chalet litigieux depuis 2005. Ils prétendent au contraire que ces modifications ont profondément modifié l'identité du chalet et dépassent très largement ce qui peut être admis au titre de transformation partielle au sens de l' art. 24c LAT . Pour eux, la transformation d'un chalet de week-end en petite maison habitable à l'année constitue un changement d'affectation qui, par principe, ne serait pas admissible au regard de l' art. 24c LAT .

E. 3.1

Selon l' art. 24c al. 1 LAT , 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. 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 (al. 2).

Aux termes de l' art. 42 al. 1 OAT , 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, sous réserve des améliorations d'ordre esthétique. 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 (art. 42 al. 3 OAT). Tel est le cas 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 (ATF 127 II 215 consid. 3a p. 218 s., 123 II 256 consid. 4 p. 261 et les arrêts cités). Elle doit en particulier respecter les limites chiffrées fixées par l' art. 42 al. 3 let. a et b OAT . L' art. 42 al. 3 let . c OAT - entré en vigueur le 1

er novembre 2012 - précise encore que "les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire".

Le champ d'application de l' art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais

qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398; arrêt 1C_318/2013 du 10 décembre 2013 consid. 4.1.1; RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, 2017, n. 17 ss ad art. 24c LAT).

E. 3.2

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; arrêts 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1 et les références citées; cf. également art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBI 2002 p. 364). 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. 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 (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 111 Ib 213 consid. 6b p. 225; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBI 2002 p. 364) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3).

C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées, à moins que - à titre exceptionnel - l'écart constaté par rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public. La jurisprudence réserve encore les situations dans lesquelles le bénéficiaire de l'autorisation de construire frappée de nullité pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire (ATF 136 II 359 consid. 6 p. 364 s.; 132 II 21 consid. 6 p. 35).

E. 3.3

En l'espèce, la cour cantonale a d'abord relevé que le bâtiment litigieux n'était pas objectivement habitable à l'année en 1972 (notamment en raison du mode de chauffage ainsi que de l'absence de toilettes et de douche à l'intérieur du bâtiment) et qu'il n'était aucunement établi que le propriétaire de l'époque habitait son chalet de manière permanente. Le Tribunal cantonal a précisé ensuite qu'en l'absence d'une douche et d'un WC à l'intérieur du bâtiment, d'une cuisine alimentée en eau courante et d'un système de chauffage performant, il ne pouvait suivre le SDT lorsqu'il soutenait que l'utilisation du chalet à l'année était déjà possible en 1985. L'instance précédente a ainsi retenu que c'étaient les travaux réalisés en 2013 sans autorisation et dont la régularisation est litigieuse (installation d'une salle de douche-WC à l'intérieur du chalet, pose d'un chauffage à bois, création d'une cuisine équipée disposant de l'eau courante) qui permettaient désormais une utilisation du chalet à des fins d'habitation à l'année.

Le Tribunal cantonal a estimé toutefois que les travaux litigieux avaient été réalisés uniquement à l'intérieur du volume bâti existant et qu'ils n'impliquaient par conséquent aucune modification de l'aspect extérieur de la construction. Il a relevé que les travaux effectués en 2013 en vue de permettre une habitation à l'année n'impliquaient pas d'extension des équipements, étant donné que la réalisation d'une mini-STEP pour traiter les eaux usées serait exigée, que le chalet soit utilisé à l'année ou uniquement comme chalet de week-end. Pour l'instance précédente, on se trouvait en présence d'un changement d'affectation partiel (le bâtiment restait affecté à l'habitation) et ces travaux préservaient l'identité de la construction puisque les dimensions et l'apparence du bâtiment étaient préservées et qu'il n'y a pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. Le Tribunal cantonal a conclu dès lors que c'était à juste titre que le SDT avait accepté le principe du changement de destination du chalet de résidence secondaire à logement à l'année et qu'il était entré en matière sur une régularisation des travaux effectués sans autorisation pour permettre ce changement de destination.

Les juges cantonaux ont enfin considéré que l'art. 42 al. 3 let. c OAT ne visait pas a priori les constructions qui, comme celle qui est litigieuse, n'avaient jamais eu de caractère agricole.

E. 3.4

Le raisonnement des juges cantonaux ne peut cependant être suivi. En effet, le bâtiment litigieux a été autorisé en 1962 en tant que "chalet de week-end démontable". En 1972 (état de référence pour juger du respect de l'identité, voir supra consid. 3.1), le bâtiment n'était selon toute vraisemblance pas utilisé en tant que résidence principale et n'était pas objectivement habitable à l'année (notamment en raison du mode de chauffage et de l'absence de toilettes et de douche à l'intérieur du bâtiment). L'état de référence pour examiner le respect de l'identité est donc le chalet de week-end d'origine.

Si l'on compare cet état de 1972 avec l'état actuel du chalet, comprenant les deux agrandissements extérieurs autorisés en 2005 (création du réduit de 4.88 m² et agrandissement de la cuisine de 3 m²) ainsi que les travaux et changements d'affectation réalisés en 2013 sans autorisation et dont la régularisation est litigieuse (installation d'une salle de douche-WC à l'intérieur du chalet, pose d'un chauffage à bois, création d'une cuisine équipée disposant de l'eau courante) qui permettent désormais une utilisation du chalet à des fins d'habitation à l'année, on constate que ces modifications ont profondément modifié l'identité du chalet de week-end et dépassent dès lors largement ce qui peut être admis au titre de transformation partielle au sens de l'art. 42 al. 1 OAT. La transformation d'un chalet de week-end au confort sommaire en une petite maison habitable à l'année représente un changement d'affectation. C'est le lieu de rappeler qu'en 2005, le Service des eaux et assainissement avait prononcé une interdiction d'alimentation en eau à l'intérieur du chalet.

De plus, la création d'une mini-STEP (exigence de la Direction générale de l'environnement quant à la protection des eaux) amplifierait encore ces travaux.

Enfin, pour ce qui est des effets sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement, l'Office fédéral du développement territorial et la commune ont relevé, à juste titre, qu'un usage accru du bâtiment avait forcément des effets nouveaux sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement, notamment en ce qui concerne l'augmentation des eaux usées et la pression exercée sur l'utilisation des abords du bâtiment. Il est par ailleurs

douteux que les modifications effectuées soient compatibles avec la zone de protection du paysage (art. 24c al. 2 LAT).

S'ajoute à cela que l' art. 42 al. 3 let . c OAT, qui prévoit que les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire, trouve application en l'espèce. Contrairement à ce qu'a retenu la cour cantonale, il importe peu que les bâtiments soient d'origine agricole ou non. Le champ d'application de la lettre c de l' art. 42 al. 3 OAT est expressément limité aux bâtiments habités initialement de manière temporaire (rapport explicatif d'octobre 2012 sur la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire de l'Office fédéral du développement territorial, p. 10).

Le Tribunal cantonal a donc violé le droit fédéral en estimant que les travaux et changements d'affectations effectués en vue de permettre une habitation à l'année présentaient un changement d'affectation partiel et que ces travaux préservaient l'identité de la construction. Partant, l'instance précédente ne pouvait confirmer la décision du SDT qui a accepté le principe du changement de destination du chalet de résidence secondaire à logement à l'année et qui est entré en matière sur une régularisation des travaux effectués sans autorisation pour permettre ce changement de destination.

E. 3.5

L'Office fédéral du développement territorial reproche encore au Tribunal cantonal d'avoir autorisé le maintien d'un bac de rangement extérieur et de la terrasse à l'ouest du bâtiment.

S'agissant des bacs de rangement extérieurs, le Tribunal cantonal ne peut être suivi lorsqu'il a autorisé un des deux bacs au motif qu'il restait un potentiel d'agrandissement pour les surfaces annexes. Les modifications effectuées ayant profondément modifié l'identité du chalet de week-end et dépassant dès lors largement ce qui peut être admis au titre de transformation partielle au sens de l' art. 24c LAT , on ne saurait faire usage d'un éventuel "potentiel d'agrandissement", ce d'autant moins que les bacs de rangement étaient devenus nécessaires en raison de la transformation du réduit (surface de rangement) en salle d'eau et qu'en plus ces deux bacs se situaient à l'extérieur du chalet. Les deux bacs doivent donc être supprimés, comme l'avait d'ailleurs décidé le SDT dans sa décision du 10 janvier 2018.

Concernant la terrasse ouest, l'instance précédente a estimé que cette terrasse constituait un aménagement extérieur de minime importance, soit quelques dalles posées sur une surface d'environ 10 à 15 m² qui n'avait pratiquement aucun impact sur l'aspect extérieur de la construction. Il a considéré que la demande de démolition du SDT apparaissait dès lors disproportionnée. Comme l'a relevé l'Office fédéral recourant, cette terrasse ne saurait être qualifiée de minime importance. Par ailleurs, cet aménagement aggrave l'illégalité des modifications effectuées et modifie les abords du chalet. La terrasse doit par conséquent être supprimée.

E. 3.6

Il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée au principe cardinal de la séparation du territoire bâti et non bâti doit être qualifiée d'importante et que les intérêts privés du propriétaire ne sauraient faire obstacle à la remise en état. Les instances précédentes ne pouvaient, sauf à violer le droit fédéral, renoncer au rétablissement d'une situation conforme au droit.

E. 4

Il s'ensuit que les recours doivent être admis. L'arrêt attaqué et la décision du SDT du 10 janvier 2018 sont annulés, en tant qu'ils autorisent la demande de régularisation des travaux et du changement d'affectation litigieux (annulation des lettres A, B et D de la décision du 10 janvier 2018). La cause est renvoyée au SDT afin qu'il ordonne la remise en état du chalet (notamment suppression du chauffage à bois, des radiateurs électriques, de l'alimentation en eau à l'intérieur, de la cuisine équipée, de la salle de bain et de l'augmentation de la taille de la fenêtre de cette dernière, des bacs de rangement et de la terrasse) et en fixe les modalités. Le SDT veillera notamment à ce que l'utilisation et la location du chalet en question comme résidence à l'année soit interdite.

Les frais judiciaires sont mis à la charge de l'intimé, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF). Il convient de renvoyer le dossier à la cour cantonale pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

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