

# **BGer 1C\_189/2022 vom 13. Januar 2023**

Bundesgericht, 2023-01-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_189\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_189_2022)

FR: TF 1C\_189/2022 du 13 janvier 2023

IT: TF 1C\_189/2022 del 13 gennaio 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de la police des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal; il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme l'ordre de remise en état des lieux ainsi que le refus d'autorisation, et bénéficie d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir selon l'art. 89 al. 1 LTF doit lui être reconnue. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

Il n'est plus litigieux que les aménagements réalisés sur le bâtiment ECA 381 sont contraires à l'affectation de la zone. Le recourant estime en revanche que le maintien de la remise en état telle qu'ordonnée par le SDT, au détriment de sa proposition de remise en état alternative, contreviendrait au principe de la proportionnalité.

#### **E. 2.1**

A titre liminaire, il est rappelé qu'en application de l'art. 105 al. 1 LTF, le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente, sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 145 V 188 consid. 2). Conformément aux art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 145 V 188 consid. 2; 137 II 353 consid. 5.1).

#### **E. 2.2**

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. (ATF 147 II 309 consid. 5.5; 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; cf. 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. 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 ( ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C\_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 3.1).

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). 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 p. 255 et la jurisprudence citée).

En règle générale, le Tribunal fédéral examine librement si un ordre de remise en état, qui constitue une restriction du droit de propriété garanti par l' art. 26 al. 1 Cst. , est justifié par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (arrêt 1C\_462/2021 du 25 avril 2022 consid. 5.1.4).

### **E. 2.3**

S'agissant des travaux relatifs à l'habitation, la cour cantonale a nié la bonne foi du recourant. Ce dernier était au courant de la nécessité d'obtenir une autorisation cantonale dès le 20 septembre 2006, si bien qu'il ne pouvait inférer, de l'inaction de l'autorité compétente pour statuer sur sa demande d'autorisation, le droit de poursuivre ses travaux. Le démontage de la cuisine impliquait certes d'en réaliser une nouvelle ailleurs dans le bâtiment d'habitation, au prix de travaux importants et coûteux (406'874 fr. 80, selon devis du recourant); ce montant n'était toutefois pas à lui seul décisif. A l'opposé, les travaux réalisés illicitement étaient importants et n'entraînaient pas des dérogations minimales. Il n'y avait pas de chance sérieuse de les faire reconnaître comme étant conformes au droit en vigueur. Quant à la proposition alternative du recourant de supprimer le séjour/cuisinette à l'ouest des combles en contrepartie du maintien de la cuisine, elle n'était pas équivalente à l'ordre de remise en état du SDT et ne permettait pas de garantir le maintien du caractère inhabitable des locaux désaffectés. Il en allait de même la remise en état du hall dont la mise hors service des serpentins de chauffage ne garantissait pas le caractère effectivement inhabitable.

### **E. 2.4.1**

Il est ainsi erroné de soutenir que la cour cantonale aurait ignoré la proposition alternative de remise en état proposée par le recourant pour le bâtiment ECA 381. Après l'avoir examinée, le Tribunal cantonal l'a écartée, jugeant qu'elle n'était pas équivalente à la remise en état ordonnée par le SDT. Ce faisant, la cour cantonale n'a pas introduit, contrairement à ce que soutient le recourant, un nouveau critère - celui de l'équivalence - dans l'examen du principe de la proportionnalité. L'absence d'équivalence signifie uniquement que, contrairement à la solution du SDT, celle proposée par le recourant ne permet pas d'aboutir au résultat poursuivi, ce qui en réalité ressortit à la règle de l'aptitude comprise dans le principe de la proportionnalité (cf. ATF 148 I 160 consid. 7.10). Sur la base des faits établis

- et non valablement contestés -, il apparaît que la proposition du recourant tendant à supprimer le séjour/cuisinette à l'ouest des combles n'englobe pas la suppression de l'isolation en toiture, alors qu'elle est au contraire exigée par le SDT s'agissant de la remise en état de la cuisine au rez. Or l'isolation constitue un élément essentiel du caractère habitable d'une surface; il faut ainsi concéder au Tribunal cantonal que la solution du recourant ne permet pas de garantir que cet espace dans les combles demeure à terme inhabitable. Le recourant explique certes les motifs pour lesquels l'isolation en toiture ne pourrait être supprimée. Les éléments de fait techniques dont il se prévaut à cet égard ne ressortent cependant pas de l'arrêt attaqué et il ne démontre pas que ceux-ci auraient été arbitrairement omis; il ne saurait dès lors rien en déduire (cf. art. 106 al. 2 LTF ). Le recourant affirme encore que la conservation de l'isolation ne serait pas suffisante pour exclure sa proposition, contrairement à ce qu'aurait jugé le Tribunal cantonal. Cependant, au maintien de l'isolation s'ajoute en l'espèce encore - selon les termes de sa proposition - que si le chauffage est supprimé ce n'est que par le débranchement des serpentins, lesquels sont maintenus, à l'instar du boiler et des conduites d'eau, nécessaires - aux dires du recourant - pour la salle de bains des combles, de même que les boiseries. Or, de tels aménagements laissent craindre une réaffectation à laquelle la paroi séparant cet espace de l'habitation, que le recourant se propose d'ériger, ne paraît pas pouvoir pallier. Dans ces circonstances, et au vu du contexte entourant la réalisation des travaux litigieux, il n'est pas pertinent d'affirmer que l'obligation d'obtenir une autorisation pour la réaffectation de cet espace garantirait son exclusion durable des surfaces habitables (cf. arrêt 1C\_139/2014 du 15 mars 2015 consid. 4). Aussi n'est-il pas critiquable d'avoir considéré que la proposition du recourant n'offrait pas les mêmes garanties que le démontage de la cuisine au rez-de-chaussée et la suppression de l'isolation qu'elle suppose.

#### **E. 2.4.2**

C'est de plus appellatoirement que le recourant affirme que sa proposition réduirait la surface habitable de 61 m<sup>2</sup>; cela ne ressort pas de l'état de fait cantonal et le recourant se contente à cet égard de se référer à ses propres observations cantonales du 22 juin 2021; il ne saurait dès lors en déduire que sa proposition supprimerait toute illicéité, respectivement dérogation; cela paraît quoi qu'il en soit douteux compte tenu de l'important dépassement initial des surfaces admissibles - avant même les travaux litigieux - relevé par le Tribunal cantonal dans son premier arrêt du 28 août 2013 (arrêt cantonal AC.2010.0255 consid. 2c); c'est en outre ignorer que la surface n'est pas le seul élément à considérer pour l'examen du critère de l'identité (cf. art. 42 al. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1]; RUDOLF MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 35 ad art. 24c LAT ).

#### **E. 2.4.3**

Le recourant ne saurait enfin tirer argument du temps pris par l'autorité cantonale pour statuer sur sa demande d'autorisation déposée en 2006. Comme l'explique le Tribunal cantonal sans être valablement contredit, le recourant savait dès le 20 septembre 2006 (inspection locale par l'autorité cantonale compétente) que les travaux initiés devaient faire l'objet d'une autorisation cantonale; il ne pouvait inférer du silence de l'autorité qu'il était autorisé à les poursuivre avant l'obtention de cette autorisation. S'il estimait le temps pris à statuer trop long, il lui eût été loisible d'interpeller le service cantonal plus rapidement qu'il ne l'a fait ou agir sur le plan judiciaire pour se plaindre d'un éventuel retard fautif. Au surplus, le recourant ne revient d'ailleurs pas valablement sur l'absence de bonne foi

constatée par l'instance précédente.

#### **E. 2.4.4**

Il est vrai que l'intérêt privé du recourant au maintien de la cuisine au rez-de-chaussée est important dès lors qu'il occupe l'habitation avec sa famille; le coût de remise en état est par ailleurs conséquent. Cela ne conduit pas pour autant à favoriser sa solution alternative de remise en état. Outre que le recourant ne peut se prévaloir de sa bonne foi, ni ne prétend que le montant de la remise en état le mettrait en difficulté financièrement - aspect qui n'est au demeurant pas décisif (cf. arrêts 1C\_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 4.3; 1C\_136/2009 du 4 novembre 2009 consid. 6.2) -, sa proposition alternative n'est pas propre, pour les motifs qui précèdent, à atteindre le résultat escompté, contrairement à la remise en état telle qu'ordonnée par le SDT. Les travaux réalisés illicitement sont en outre importants et les dérogations au droit fédéral qu'ils entraînent ne peuvent être qualifiées de minimes, les possibilités d'extension ayant été épuisées avant même que ces travaux soient entrepris. Il n'est du reste pas prétendu que l'aménagement de la cuisine pourrait être régularisé. Ils contreviennent frontalement au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti. La remise en état de la cuisine au rez-de-chaussée ordonnée par le SDT au détriment de la solution alternative proposée par le recourant apparaît ainsi proportionnée.

#### **E. 2.5**

La décision du SDT ordonne par ailleurs que le hall de dégagement installé dans l'ancien garage agricole attenant au bâtiment ECA n° 381 doit redevenir une surface "froide". "Le chauffage doit être mis hors service en ce sens que les serpentins de chauffage sont débranchés". On peut concéder au recourant que la décision du SDT apparaît équivoque, spécialement en ce qui concerne la notion de surface froide. Toutefois, lors de l'inspection locale, les représentants du SDT ont indiqué que cette notion signifiait que les locaux devaient être rendus à des surfaces dont le revêtement soit brut et que tout ce qui donnait le caractère habitable devait être enlevé, en particulier les parois à l'entrée (cf. procès-verbal de l'audience du 26 juin 2020), précisant ainsi l'étendue de la remise en état ordonnée. On ne saurait dès lors voir dans la reprise de ces explications par la cour cantonale une *reformatio in peius*, prohibée, selon le recourant, par l'art. 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36), mais l'expression de l'étendue de la mesure ordonnée; il ne saurait dès lors y avoir d'arbitraire dans l'application de l'art. 89 al. 3 LPA -VD, qui impose au tribunal, lorsqu'il entend modifier la décision à l'avantage ou au détriment du recourant, de lui impartir un délai pour se déterminer ou pour retirer son recours. Il faut encore souligner qu'un défaut éventuel de motivation de la décision du SDT - insuffisamment compréhensible - pouvait être réparé devant la dernière instance cantonale vaudoise (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; arrêt 1C\_564/2020 du 24 février 2022 consid. 2.2), aspect que le recourant ne discute pas valablement céans (cf. art. 106 al. 2 LTF). En outre, présent - et assisté de son avocat - lors de l'inspection locale du 26 juin 2020, le recourant pouvait devant le Tribunal cantonal se déterminer sur les explications du service cantonal, si bien qu'il ne saurait se plaindre à cet égard d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

Enfin et ainsi définie, la remise en état du hall n'apparaît pas contraire au principe de la proportionnalité: la démolition des serpentins au sol n'est en effet pas exigée, seul leur débranchement est ordonné, si bien que la suppression des parois apparaît nécessaire et propre au retour à une surface "froide" et au maintien durable du caractère inhabitable de

cet espace. Le recourant n'expose au surplus aucun autre élément permettant de remettre en cause la proportionnalité de la mesure, ce qu'il lui appartient de démontrer.

### **E. 2.6**

Le grief doit en définitive être rejeté et l'ordre de remise en état du SDT - validé par le Tribunal cantonal - confirmé en tant qu'il concerne le bâtiment ECA 381.

### **E. 3**

S'agissant des deux box dans le bâtiment ECA 1226 et des trois box sous le couvert accolé au bâtiment ECA 1025 créés sans autorisation de construire par le précédent propriétaire, la cour cantonale a considéré que ceux-ci avaient été réalisés pour répondre à ses besoins d'exploitant agricole (élevage de chevaux). Aussi, ces installations n'étaient-elles pas matériellement illégales et auraient dû être autorisées; la question de leur remise en état ne se posait donc pas. Aux termes du dispositif de son arrêt, le Tribunal cantonal a en conséquence formellement autorisé ces installations (arrêt attaqué, dispositif, ch. II); il a en outre annulé le ch. 1 du dispositif de la décision du SDT, prévoyant l'interdiction de leur utilisation fondée sur l' art. 16b al. 1 LAT . Le Tribunal cantonal n'a en revanche pas annulé le ch. 9 du dispositif de la décision du SDT ordonnant, en application de l' art. 44 OAT , l'inscription d'une mention au Registre foncier indiquant que l'utilisation de ces installations était interdite, "tant et aussi longtemps qu'une utilisation conforme à l'affectation de la zone ou une réaffectation à usage contraire à l'affectation de la zone au titre des art. 24 à 24e LAT, n'est pas possible". A l'appui de son pourvoi, le recourant soutient que cette inscription ne serait que l'accessoire de l'interdiction d'utilisation prononcée par le SDT (décision du SDT, dispositif, ch. 1), si bien qu'elle aurait également dû être annulée; cette omission serait, à suivre le recourant, contraire au droit fédéral.

#### **E. 3.1**

Aux termes de l' art. 16b al. 1 LAT , les constructions et les installations qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne peuvent pas être affectées à un autre usage en vertu des art. 24 à 24e LAT doivent cesser d'être utilisées; cette interdiction est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone. L'autorité cantonale compétente peut, s'agissant d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir, faire notamment mentionner au Registre foncier les restrictions du droit de propriété, notamment les restrictions d'utilisation (cf. art. 44 al. 2 OAT ).

#### **E. 3.2.1**

Dès lors que le recourant a renoncé à prétendre à la reconnaissance de son élevage de chevaux comme exploitation agricole, la cour cantonale a examiné si les installations équestres pouvaient être autorisées en application du régime dérogatoire des art. 24 ss LAT , spécialement de l' art. 24e LAT , ce qu'elle a toutefois nié. La cour cantonale a également examiné si ces installations érigées sans autorisation, par le propriétaire d'alors - exploitant agricole -, pouvaient être régularisées à la lumière du droit applicable à cette époque (cf. arrêt 1C\_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4). Sur ce point, le Tribunal cantonal est parvenu à la conclusion que les installations litigieuses répondaient aux besoins de l'ancien propriétaire et les a autorisées sous cet angle ( art. 16 ss LAT ; arrêt attaqué, dispositif, ch. II), en application de la jurisprudence commandant de retenir le droit le plus favorable entre celui en vigueur lors de la construction et celui applicable lors de l'ordre de remise en état (cf. arrêt 1C\_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4). En cela, les considérants de l'arrêt

attaqué ne divergent en réalité pas de la décision du SDT du 12 mars 2019, qui considère également que les installations équestres auraient été autorisées en conformité avec la zone agricole au moment de leur construction (cf. décision SDT, consid. 5 ss et consid. 52).

### **E. 3.2.2**

Cela étant, la jurisprudence commandant d'opter pour le droit le plus favorable appliquée par le Tribunal cantonal ne saurait sans autre être transposée au cas d'espèce, dès lors que le constructeur était un exploitant agricole, pour lequel la nécessité des installations a pu être établie, alors que, pour sa part, le recourant ne revêt pas cette qualité. S'il n'y a pas lieu de revenir sur l'appréciation du Tribunal cantonal s'agissant de la régularisation des installations équestres au moment de leur construction, le recourant ne saurait en déduire qu'elle emporterait inconditionnellement le droit pour lui d'utiliser ces aménagements.

Le Tribunal cantonal a certes annulé le ch. 1 du dispositif de la décision du SDT, qui formalise l'interdiction d'utiliser les aménagements litigieux. Cela reste toutefois sans conséquence puisque l'interdiction prévue par l' art. 16b al. 1 LAT intervient

ex lege , sans qu'une décision soit nécessaire, et dure aussi longtemps que les conditions des art. 24 ss LAT ne sont pas remplies (cf. RUCH/MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 6; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, n. 3 ad art. 16b LAT ). Or, si l'arrêt attaqué régularise certes les installations litigieuses, dont la démolition ne peut ainsi pas être ordonnée (cf. RUCH/MUGGLI, op. cit., n. 7 ad art. 16b LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 3 ad art. 16b LAT ; Message du Conseil fédéral du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la LAT, ch. 205.1 p. 506), il ne contient en revanche aucun développement qui justifierait de contourner l'interdiction d'utilisation prévue à l' art. 16b al. 1 LAT , au contraire. Le Tribunal s'est en effet tout d'abord limité à conclure qu'au vu de la régularisation des installations "la question de leur remise en état ne se pos[ait] pas" (cf. arrêt attaqué, consid. 5d/ff, p. 25), sans toutefois aborder la question de leur utilisation. Il a ensuite largement examiné et démontré que les box à chevaux - mais également le carré de sable et sa barrière - ne répondaient pas aux conditions de l' art. 24e LAT (cf. arrêt attaqué consid. 5d/aa-5d/dd p. 20 ss), ce que le recourant ne conteste du reste pas à ce stade, pas plus qu'il n'expose, de manière générale, remplir les conditions des art. 24 ss LAT lui permettant d'échapper à l'application de l' art. 16b al. 1 LAT , ce que le SDT a nié. Aussi, dès lors que l'interdiction de l' art. 16b al. 1 LAT intervient par le seul effet de la loi et qu'il n'est à ce stade pas établi que les installations équestres pourraient être affectées à un autre usage en vertu des art. 24 à 24e LAT, l'arrêt cantonal ne consacre-t-il pas une solution contraire au droit fédéral en maintenant la mention au RF portant sur cette interdiction, mention qui en définitive reprend la teneur de l' art. 16b al. 1 LAT .

### **E. 3.3**

Le grief est rejeté.

### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Le délai au 30 septembre 2019 fixé par le SDT pour procéder à la remise en état a expiré en cours de procédure; il apparaît ainsi approprié d'arrêter un nouveau délai au 30 juin 2023 pour procéder au rétablissement d'une situation conforme au droit.

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