

BGer 1C_486/2015 vom 24. Mai 2016

Bundesgericht, 2016-05-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_486_2015

FR: TF 1C_486/2015 du 24 mai 2016

IT: TF 1C_486/2015 del 24 maggio 2016

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre un décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe 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. L'office fédéral a la qualité pour recourir (art. 89 al. 2 LTF, mis en relation avec l'art. 48 al. 4 OAT). Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

L'office recourant reproche essentiellement à la cour cantonale d'avoir mis l'entier du chalet au bénéfice de la garantie étendue de la situation acquise offerte par l'art. 24c LAT; selon lui, l'écoulement du délai de trente ans au-delà duquel une remise en état ne peut plus être exigée n'autorisait pas le Tribunal cantonal à faire bénéficier les travaux réalisés en 1982 - que l'ODT tient implicitement pour illicites - de cette garantie, cette dernière supposant que les bâtiments aient été construits ou transformés légalement.

E. 2.1.1

Aux termes de 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'art. 24c LAT n'est cependant pas applicable aux constructions illicites, même si le rétablissement de l'état conforme au droit n'a pas pu être effectué pour des raisons de proportionnalité, de prescription ou de péremption (ODT/ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, 2001, partie I, p. 43; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 598 p. 280; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, p. 622; arrêts 1A.190/2006 du 11 juin 2007 consid. 10.3; 1A.103/2001 du 5 mars 2002 consid. 3.3.1). Le fait qu'une construction illicite en zone agricole ait été tolérée pendant longtemps par les autorités et que le propriétaire soit dès lors protégé dans sa bonne foi empêche également l'application de l'art. 24c LAT et s'oppose tout au plus à une remise en état des lieux (arrêts 1A.17/2004 du 19 mai consid. 2.2.7 publié in ZBl 106/2005 p. 384 et 1A.42/2004 du 16 août 2004 consid. 3.2 et les références citées, publié in SJ 2005 I p. 23). L'art. 24c LAT ne régit donc pas les transformations de constructions qui auraient dû être démolies (arrêt 1A.270/1992 du 8 juin 1993 consid. 4a).

E. 2.1.2

En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé que dès lors que le délai de péremption de trente ans pour ordonner la remise en état des transformations de 1982 était échu, celles-ci bénéficiaient

ipso iure de la garantie de la situation acquise, indépendamment de leur licéité, point qu'il a d'ailleurs laissé indécis; le SDT ne pouvait partant - selon la cour cantonale - imposer au propriétaire, en cas de reconstruction suite à une démolition volontaire ou accidentelle, le respect des gabarits initiaux ni en faire mention au registre foncier en application de l' art. 44 OAT .

Avec l'office recourant, on comprend, à la lecture de l'arrêt attaqué, que l'instance précédente a mis les transformations effectuées en 1982 au bénéfice de la garantie étendue de la situation acquise prévue par l' art. 24c LAT . Il est constant que ces transformations ont été effectuées il y a plus de trente ans et que le droit pour l'autorité d'en exiger la suppression est échu (au sujet du délai de péremption, cf. arrêt 1A.78/2005 du 19 janvier 2006 consid. 5.1 avec renvoi à l' ATF 107 Ia 121 consid. 1 p. 123 s.; ATF 132 II 21 consid. 6.3 p. 39); il n'en découle toutefois pas - comme l'a estimé la cour cantonale - que ces travaux jouissent automatiquement de cette garantie: les droits étendus prévus par l' art. 24c LAT présupposent en effet que la construction ait été érigée ou transformée légalement; la jurisprudence précise d'ailleurs expressément qu'une construction illicite tolérée en raison de la péremption ne tombe pas dans le champ d'application de l' art. 24c LAT ; une construction illicite détruite volontairement ou accidentellement ne peut dans ce cas de figure être rebâtie (arrêt 1A.17/2004 du 19 mai 2004 consid. 2; RUDOLF MUGGLI, Commentaire LAT, 2010, n. 11 s. ad art. 24c LAT et les références), ce indépendamment d'une éventuelle mention au registre foncier, cette dernière n'ayant qu'une portée déclaratoire sur le plan du droit public (art. 680 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC; RS 210], art. 44 OAT ; cf. arrêt 1P.806/2006 du 10 mai 2007 consid. 3.4 et les références citées).

E. 2.1.3

Dans ces conditions, contrairement à ce qu'a estimé la cour cantonale, la question de savoir si le rehaussement de la toiture, le percement de fenêtres dans les combles et les autres transformations constatées ont été réalisés légalement ne peut rester indécise; celle-ci est en effet centrale pour résoudre la présente affaire.

E. 3.1

Selon l' art. 25 al. 2 LAT , dans sa version en vigueur lors de la délivrance de l'autorisation de construire du 24 mars 1982 et de l'autorisation complémentaire du 12 août 1982 (aLAT; RO 1979 1573), hors de la zone à bâtir, l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale est requise pour toute dérogation au sens de l'art. 24 aLAT. L'actuel art. 25 al. 2 LAT , en vigueur depuis le 1er septembre 2000 (RO 2000 2042), maintient ce principe en disposant que, 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. La jurisprudence précise, s'agissant de cette exigence, que, sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer d'effet. L'autorisation cantonale est un élément constitutif indispensable de l'application de l' art. 24 LAT . Si l'approbation cantonale ne peut être obtenue après coup, le permis communal est radicalement nul (cf. ATF 111 Ib 213 consid. 5b p. 220; voir aussi arrêt 1A.211/1999 du 27 septembre 2000 consid. 4c).

En l'espèce, il n'est pas contesté que les autorisations de construire délivrées au cours de l'année 1982 n'ont pas été approuvées par l'autorité cantonale compétente; la décision litigieuse le rappelle d'ailleurs expressément, sans que cela ne soit remis en cause.

L'incompétence de la commune constitue un vice de procédure grave (cf. arrêt 1A.43/2002 du 6 juin 2002 consid. 3.2), qui était aisément reconnaissable (cf. arrêté cantonal vaudois du 28 janvier 1981 concernant la protection juridique en matière d'opposition au plan d'extension et l'autorisation cantonale requise pour les constructions hors des zones à bâtir; à ce sujet voir consid. 3.2.2 ci-dessous), ce d'autant plus que l'affectation de la parcelle en cause à la zone agricole ne faisait alors aucun doute. Cela étant, pour que la nullité soit constatée, encore faut-il que l'octroi d'une autorisation ultérieure soit clairement exclue (cf. arrêt 1A.211/1999 du 27 septembre 2000 consid. 4c et la référence à l' ATF 111 Ib 213 consid. 5 ss p. 219 ss), ce qui, comme on le verra ci-dessous, est le cas en l'espèce.

E. 3.2

Selon la jurisprudence relative au droit applicable en matière d'ordre de remise en état ou de procédure de régularisation - applicable par analogie au cas d'espèce -, la légalité de la construction s'examine en principe au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (cf. art. 52 al. 2 OAT ; ATF 127 II 209 consid. 2b p. 211; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). S'agissant plus particulièrement de la garantie étendue de la situation acquise prévue par l' art. 24c LAT , son application n'est pas exclue par des modifications non autorisées si l'état conforme au droit est rétabli ou si elles peuvent être autorisées

a posteriori (ODT/ARE, op. cit., partie V, p. 5 nbp. 1).

E. 3.2.1

Dans le cas particulier, bien qu'il ait laissé indécise la question de la légalité des transformations du chalet, le Tribunal cantonal a néanmoins relevé que les art. 24c LAT et 42 OAT, sur lesquels s'est basé le SDT pour fonder sa décision, n'étaient pas en vigueur lors de la délivrance des autorisations municipales en 1982, la matière étant alors réglementée par l' art. 24 LAT , dans sa teneur initiale entrée en vigueur le 1

er janvier 1980 (aLAT; RO 1979 1573); l'alinéa 2 de cette disposition, en tant que norme attributive de compétence (cf. ATF 107 Ib 233 consid. 2a p. 236; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 33 ad art. 24 aLAT), offrait au droit cantonal la faculté d'autoriser, hors de la zone à bâtir, la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire.

A ce propos, la cour cantonale a précisé que l'adaptation formelle du droit cantonal à la législation fédérale n'avait été opérée qu'avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1987, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11); l'instance précédente a en outre indiqué que, dans sa mouture originelle, l'art. 81 al. 4 LATC, qui reprenait les termes du règlement du 19 octobre 1983 sur les constructions hors des zones à bâtir, définissait de manière large les constructions qui pouvaient être autorisées dans la zone agricole ou viticole. Le Tribunal cantonal a ajouté que la pratique généreuse des autorités de l'époque se reconnaissait d'ailleurs au travers de sa propre jurisprudence au vu de la fréquence des transformations autorisées alors et dépassant le potentiel d'agrandissement susceptible d'être alloué par le droit actuel. Sans toutefois trancher formellement cette question, le Tribunal cantonal en a déduit qu'il n'était pas impossible que le rehaussement et les autres transformations litigieuses aient pu

bénéficiaire d'une autorisation du département, fondée sur l'art. 24 al. 2 aLAT, si la Commune de Leysin lui avait, à l'époque, soumis la demande d'autorisation, conformément à l'art. 25 al. 2 aLAT, exigeant l'approbation d'une autorité cantonale (exigence maintenue par l'actuel art. 25 al. 2 LAT ; cf. consid. 3.1 ci-dessus).

E. 3.2.2

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions cantonales, l'arrêté cantonal du 28 janvier 1981 concernant la protection juridique en matière d'opposition au plan d'extension et l'autorisation cantonale requise pour les constructions hors des zones à bâtir ne contenait - comme l'a d'ailleurs précisé l'instance précédente - aucune règle matérielle; son art. 6 prévoyait simplement qu'en dehors de la zone à bâtir, toute demande de permis de construire ou tout changement de destination d'une construction ou d'une installation existante devait être soumis pour autorisation préalable au département compétent (cf. BENOÎT BOVAY, *Le permis de construire en droit vaudois*, thèse, 1986, p. 143 ss et les références citées). Ainsi, au moment des travaux, le législateur cantonal n'avait pas fait usage de la faculté accordée par l'art. 24 al. 2 aLAT; la rénovation de constructions ou d'installations sises hors de la zone à bâtir, leur transformation partielle ou leur reconstruction ne pouvaient dès lors être autorisées qu'aux conditions restrictives de l'art. 24 al. 1 aLAT, à savoir une implantation imposée par la destination de la construction (let. a) et l'absence d'intérêt prépondérant contraire (let. b) (cf. ATF 107 Ib 233 consid. 2a p. 236; DFJP/OFAT, op. cit., n. 33 ad art. 24 aLAT; JEAN-MICHEL HENNY, *Rénovation transformation et reconstruction d'installations ou de constructions hors de la zone à bâtir*, in RDAF 1988 p. 377 n. 2 et 2.1 p. 378 ss; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 596 p. 279; pour le cas du canton de Vaud, cf. BENOÎT BOVAY, op. cit., p. 143 ss).

L'application du droit en vigueur apparaît ainsi plus favorable à l'administré de sorte que c'est à la lumière de l'actuel art. 24c LAT que la conformité des travaux doit être examinée (sur le caractère restrictif de l'art. 24 al. 1 aLAT, dont le texte correspond à l'actuel art. 24 LAT, cf. RUDOLF MUGGLI, op. cit., n. 3 ad art. 24 LAT); on relèvera quoi qu'il en soit que les notions de rénovation, de transformation partielle ou de reconstruction contenues à l'art. 24 al. 2 aLAT - dont la cour cantonale semble retenir l'application en dépit de ce qui précède - sont des notions de droit fédéral (cf. ATF 108 Ib 53 consid. 3b et 3c p. 54 ss; DFJP/OFAT, op. cit., n. 32 ad art. 24 aLAT) dont l'interprétation est indépendante d'éventuelles pratiques généreuses contraires des autorités cantonales de l'époque (le législateur cantonal demeurerait libre de prévoir des conditions plus restrictives, cf. ATF 108 Ib 53 consid. 3c p. 55 s.; JEAN-MICHEL HENNY, op. cit., n. 3.1 p. 382; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 597 p. 279); le critère d'identité des constructions découlant de ces notions définies par la jurisprudence rendue sous l'égide de l'art. 24 al. 2 aLAT conserve d'ailleurs toute sa pertinence dans le cadre de l'application de l'actuel art. 24c al. 2 LAT (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 p. 41 s.; arrêt 1C_660/2012 du 16 octobre 2013 consid. 6.1; RUDOLF MUGGLI, op. cit., n. 2 ad art. 24c LAT).

E. 3.3.1

Selon l'art. 24c al. 2 LAT, l'autorité compétente peut autoriser la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction de constructions et installations bénéficiant de la garantie de la situation acquise au sens de l'alinéa 1 de cette même disposition, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement; 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 (art. 24c al. 3 LAT).

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; 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 (al. 2); 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 expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398). La question de savoir si l'identité est pour l'essentiel respectée est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 127 II 215 consid. 3a et 3b p. 218 s.; 123 II 256 consid. 4 p. 261).

E. 3.3.2

En l'espèce, après comparaison de photographies récentes de la construction à celles du recensement architectural de 1975, le SDT a estimé que les travaux de 1982 ont sensiblement modifié l'identité et les proportions du bâtiment - au sens des art. 24c LAT et 42 OAT - par rapport à son état au 1er juillet 1972; le service a dans ce cadre constaté que la toiture de l'ancienne "étable" a été rehaussée et alignée sur la corniche et le faîte du chalet; le SDT a également relevé des extensions vers l'angle nord du bâtiment, ainsi que le percement de fenêtres dans les combles.

Même si - comme on l'a vu - le Tribunal cantonal n'en a pas tiré les mêmes conséquences que le SDT (cf. consid. 2.1.2), l'étendue des transformations a néanmoins été constatée lors de l'inspection locale à laquelle il a procédé le 26 juin 2013. La cour cantonale a, à cette occasion, relevé que le premier étage de la construction n'était pas relié au rez-de-chaussée, son accès s'effectuant par une porte située à mi-hauteur de la façade bordant le chemin; les premiers juges ont remarqué que cet étage, situé dans les combles, n'était pas aménagé pour l'habitation et que la toiture - en tavillons - n'était pas isolée; ils ont néanmoins constaté la présence, à ce niveau, de quatre fenêtres. La marque de l'ancien toit étant encore visible sur la maçonnerie de la cheminée, le Tribunal cantonal a en outre mesuré 1,40 m de différence de hauteur entre le sommet du mur d'origine (ancienne sablière) et la nouvelle panne intermédiaire résultant de l'extension du bâtiment et du rehaussement de la toiture réalisés en 1982. Sur le plan de l'aspect extérieur, l'instance précédente a constaté que la toiture de l'ancienne écurie a été rehaussée et alignée sur la corniche ainsi que sur le faîte du chalet d'habitation; la toiture de la partie habitation a également été rehaussée et les combles ont été percées de deux fenêtres. La couverture du toit diffère également puisqu'en 1975 elle était recouverte de tôle. Deux appentis ont en outre été adjoints à la construction.

E. 3.3.3

Devant le Tribunal fédéral, l'intimé ne remet pas en cause ces constatations; il ne prétend pas non plus que ces transformations répondraient au critère d'identité prévu par les art. 24c LAT et 42 OAT, dispositions sur lesquels se fonde la décision du SDT. Tout comme devant

l'instance précédente, l'intimé se prévaut exclusivement de la garantie de la situation acquise et de sa bonne foi en relation avec l'écoulement du temps, d'une part, et avec les autorisations communales délivrées en 1982, d'autre part. Cette argumentation ne lui est toutefois d'aucun secours. En effet, comme exposé précédemment, des travaux illicites ne peuvent bénéficier, même sous l'effet de l'écoulement du temps, des droits étendus offerts par l'art. 24c LAT, contrairement à ce qu'a jugé l'instance précédente (cf. consid. 2.1.2 ci-dessus). Or, en l'espèce, si l'on peut concevoir que la mise en place de tavillons répond en soi à un but esthétique compatible avec la zone agricole concernée, en tant que matériau traditionnel de couverture des chalets d'alpage vaudois (art. 42 al. 1 2^{ème} phrase OAT), il faut néanmoins, avec le service cantonal, reconnaître que, dans la mesure où ces travaux interviennent dans le cadre plus étendu d'une augmentation de la volumétrie, de la hauteur de la toiture, d'une mise à niveau de la hauteur de la grange par rapport à l'habitation et de l'ajout de fenêtres, notamment, l'identité de la construction s'en trouve indéniablement atteinte; ces transformations ne sauraient, en conséquence, être admises hors de la zone à bâtir. Il s'ensuit que, faute de pouvoir être régularisés, les travaux litigieux ne peuvent bénéficier de la garantie étendue de la situation acquise offerte par l'art. 24c LAT.

L'intimé ne saurait pas non plus déduire de la tolérance dont font preuve les autorités à l'égard de la configuration actuelle du chalet le droit d'obtenir qu'une situation matériellement irrégulière se poursuive, en cas de changement de circonstances, suite à une éventuelle destruction. La situation créée par les permis de construire de 1982 et l'écoulement du temps lui confère en principe le droit d'entretenir et de réparer l'immeuble, dans sa forme actuelle, mais non de le rénover, de le transformer ou de le démolir pour le reconstruire (art. 24c al. 2 et 3 LAT)

a contrario ; arrêts 1A.17/2004 du 19 mai 2004 consid. 2.2.7, publié in ZBl 2005 p. 384; 1A.78/2005 du 19 janvier 2006 consid. 5.2

in fine et les deux arrêts cités, publié in DEP 2006 p. 714; RUDOLF MUGGLI, op. cit., n. 11 s. ad art. 24c LAT et les références; PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. II, 2011, n. 2.4.3.5 (b) p. 393

in fine), la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.) ne protégeant que l'exercice de la propriété privée conforme au droit (cf. ATF 111 Ib 213 consid. 6c p. 225 s.; arrêt 1A.17/2004 précité consid. 2.2.7). En outre, en limitant la possibilité de reconstruire aux gabarits initiaux, la décision litigieuse du SDT répond à l'intérêt public à la préservation de la zone agricole, plus particulièrement celui de la limitation de l'extension des constructions hors de la zone à bâtir, découlant du principe - de rang constitutionnel - de la séparation du territoire constructible et non constructible (RUDOLF MUGGLI, op. cit., remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24d et 37a n. 12 et n. 5 ad art. 24c LAT). Enfin, en tant qu'elle n'interdit pas à l'intimé toute reconstruction, cette mesure n'apparaît de surcroît pas disproportionnée au regard de l'importance de l'intérêt public en cause - ce que l'intimé ne prétend d'ailleurs pas céans (cf. art. 106 al. 2 LTF) ni n'a soutenu devant l'instance précédente; cela est d'autant plus vrai que la mention au registre foncier de cette restriction de bâtir ne couvre qu'une situation hypothétique, jusqu'à la réalisation éventuelle de laquelle l'intimé conserve le droit d'entretenir son ouvrage (art. 26 Cst.; cf. arrêts 1A.17/2004 précité consid. 2.2.7).

E. 3.4

En définitive, c'est à juste titre que le SDT a limité le droit de reconstruire le chalet en cause à son gabarit initial et en a ordonné la mention au registre foncier.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours de l'Office fédéral du développement territorial doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La décision du Service cantonal du développement territorial ("Remarques") du 15 février 2013 est confirmée. Les frais judiciaires de la procédure fédérale 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).

L'affaire est renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale (art. 67 et 68 al. 5 LTF).

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