

## **VD\_OMNI AC.2004.0248 vom 31. Mai 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-05-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2004.0248](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0248)

FR: VD\_OMNI AC.2004.0248 du 31 mai 2006

IT: VD\_OMNI AC.2004.0248 del 31 maggio 2006

### **Regeste**

PITTET/Municipalité de Villars-le-Terroir, Service de l'aménagement du territoire | L'ordre de démolition du garage construit illégalement est conforme au principe de la proportionnalité, d'autant que l'intérêt public lié à la préservation de la destination agricole de la zone - déjà mis à mal par la construction de la villa - s'en trouverait encore plus compromis par le maintien du garage.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le projet incriminé, portant sur la construction d'un garage accolé à une maison d'habitation existante, est destiné à prendre place sur une parcelle colloquée en zone agricole. Dès lors que le recourant n'est pas un exploitant agricole et que le bâtiment existant n'a aucune vocation agricole, le projet de construction litigieux ne saurait être autorisé comme étant conforme à l'affectation de la zone au sens de l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700 ; LAT).

#### **E. 2**

S'agissant de la modification et de l'agrandissement d'un bâtiment existant sis hors de la zone à bâtir et non conforme à l'affectation de la zone, le projet en cause doit en premier lieu être examiné au regard de l'art. 24c LAT, dont la teneur est la suivante : "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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites." Le champ d'application de l'art. 24c LAT est donc 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 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 20 juin 2000; OAT; RS 700.1). La date déterminante est celle du 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (aLPEP ; RO 1972 I 958). C'est en effet cette loi qui a établi pour la première fois une séparation nette entre le territoire constructible et le territoire non constructible (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398). Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les terrains non compris dans la zone à bâtir étaient classés en zone sans affectation spéciale. L'entrée en vigueur de la aLPEP, qui avait notamment pour but d'empêcher la dispersion des constructions dans le territoire et de préserver le paysage, a fortement réduit les possibilités de construire dans la zone sans affectation

spéciale (cf. Valérie Scheuchzer , La construction agricole en zone agricole, thèse Lausanne 1992 p. 18-19; Christophe A. Bandli , Bauen ausserhalb der Bauzonen, thèse Berne 1989 p. 36-37). Selon l'art. 19 aLPEP, les permis de construire pour la construction de bâtiments de quelque nature que ce soit ne pouvaient être délivrés que dans les zones de construction ou lorsque celles-ci faisaient défaut, dans le périmètre du plan directeur des égouts, mais seulement si le déversement des eaux usées dans les canalisations était assuré. D'après l'art. 20 aLPEP, le permis de construire pour un bâtiment situé hors du périmètre du plan directeur des égouts ne pouvait être délivré que dans la mesure où le requérant démontrait objectivement l'existence d'un besoin. La notion de besoin objectivement fondé était précisée à l'art. 27 al. 1 et 2 de l'ancienne Ordonnance générale du Conseil fédéral sur la protection des eaux du 19 juin 1972 (OGPEP) prévoyant notamment que le besoin de construire un bâtiment en dehors des zones à bâtir ou du périmètre délimité par le plan directeur des égouts était considéré comme objectivement fondé lorsque les constructions projetées constituaient une nécessité absolue pour le requérant et que leur éloignement était justifié par le but auquel elles étaient destinées ou qu'elles étaient souhaitables dans l'intérêt public, la possibilité de raccordement à une canalisation ne justifiait en aucun cas l'existence d'un besoin objectivement fondé. Appelé à interpréter les articles 19 et 20 aLPEP, le Tribunal fédéral a considéré que la zone sans affectation spéciale ne répondait pas à la notion de zone de construction au sens de la aLPEP, si bien que des maisons d'habitation ne pouvaient être construites dans le territoire sans affectation spéciale, même si le déversement des eaux usées dans les canalisations était possible ; seules les constructions dont l'implantation répondait à un besoin objectivement fondé au sens de l'art. 27 aOGPEP pouvaient y être admises (ATF 101 Ib 301 ss ; 107 Ib 224). A noter que les dispositions de l'art. 2 et 8 du Règlement vaudois d'application du 12 juillet 1972 de l'arrêté fédéral instituant des mesures provisoires en matière d'aménagement du territoire (AFU) prévoyaient des restrictions similaires à la réglementation des art. 19 et 20 aLPEP (cf. aussi message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 12 mars 1972 in FF 1972 I 493 et ss ). Les territoires situés en dehors des zones constructibles légalisées ont été déclarés zones protégées à titre provisoire et seules les constructions agricoles et sylvicole, ainsi que celles dont l'implantation était imposée par leur destination pouvaient être admises dans les zones protégées (cf. ATF 108 Ib 126-127 ; cf. aussi sur toutes ces questions , Eric Brandt , Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, in RDAF 42/1986, p. 213 ss, plus spéc. p. 238-242). Contrairement à l'avis du SAT, les constructions et installations érigées après le 1 er juillet 1972 tombent également dans le champ d'application de l'art. 24c LAT, lorsque, à la suite d'une modification du plan d'affectation, elles sont passées de la zone à bâtir à une zone dont la construction est interdite. Elles y entrent également lorsqu'elles ont été érigées entre le 1 er juillet 1972 et l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire (le 1 er janvier 1980) sur un terrain qui n'était pas classé en zone à bâtir mais qui était inclus dans un plan directeur des égouts conforme au droit de la protection des eaux (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; ATF 125 II 431 consid. 5).

### **E. 3**

a) En l'occurrence, le recourant ne prétend pas, à juste titre, que sa parcelle no 357 ait passé, à la suite d'une modification d'un plan d'affectation, de la zone à bâtir à une zone où la construction était interdite. Il allègue en revanche qu'au moment où il s'est vu délivrer le permis de construire sa villa, soit le 19 juillet 1974, la parcelle en cause était incluse dans le périmètre du plan directeur des égouts conformément au droit de la protection des eaux en

vigueur à l'époque (art. 19 aLPEP). Il en déduit que la construction de sa villa a été autorisée conformément au droit pertinent en vigueur à l'époque. A tort. Rien ne permet d'affirmer que la parcelle ait été incluse dans le périmètre du plan directeur des égouts de la commune de Villars-le-Terroir à partir de 1972. En effet, au 1<sup>er</sup> juillet 1972, la commune de Villars-le-Terroir ne disposait d'aucun plan des zones. La parcelle no 357, qui était située en dehors des zones constructibles légalisées, se trouvait donc en zone sans affectation spéciale ou en zone protégée à titre provisoire (selon la terminologie des AFU). Cela est confirmé par les pièces du dossier (cf. courrier du 13 mai 1973 du Service technique intercommunal du Gros de Vaud-Echallens et avis du 19 juin 1973 du Service de l'urbanisme). Selon le plan des zones de la commune de Villars-le-Terroir adopté par le Conseil communal le 17 mai 1976 et approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 30 juin 1976, la parcelle no 357 n'a pas été colloquée en zone villas mais en zone communale sans affectation spéciale au sens du chapitre 6 du Règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire du 30 juin 1976. L'art. 32 dudit règlement précisait que cette zone sans affectation spéciale était essentiellement destinée aux exploitations agricoles et que la commune était tenue d'entreprendre dans cette zone aucune extension des réseaux d'eau potable, d'égout ou de chemin, ni assurer un service de voirie quelconque (al. 1 et 2). Contrairement à ce qu'affirme le recourant, sa parcelle no 357 n'a – à aucun moment – été incluse dans le périmètre d'un plan directeur des égouts. Quoiqu'il en soit, il ne l'a pas démontré à satisfaction droit. Le recourant ne peut rien déduire du plan à court terme des canalisations de la commune de Villars-le-Terroir établi le 3 mai 1977. Il est douteux que ce plan – qui a été dressé postérieurement à la délivrance du permis de construire de la villa survenu le 19 juillet 1974 et après l'adoption du plan des zones précité du 30 juin 1976 –, soit décisif pour l'issue du présent litige. Ce plan n'indique de toute façon pas que la parcelle no 357 (située à l'écart de la zone habitée) ait été incluse dans le périmètre du plan directeur des égouts. Il en va de même du plan à long terme des canalisations qui date du 13 juin 1996. Le recourant ne peut pas tirer argument du fait que sa parcelle a été raccordée à une conduite d'égout. En effet, l'obligation d'équiper la parcelle résultait de la législation et constituait une condition à l'octroi du permis de construire. Comme on l'a relevé plus haut, le fait qu'une parcelle pouvait être raccordée à une canalisation ne faisait pas entrer automatiquement ladite parcelle dans le périmètre du plan directeur des égouts depuis 1972, où les constructions étaient admises (ATF 101 Ib 301). b) Reste à examiner si l'implantation de la villa située hors du périmètre du plan directeur des égouts répondait à un besoin objectivement fondé au sens de l'art. 29 aLEPE et 27 OGPEP ou si elle était imposée par sa destination. Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Le recourant ne le prétend d'ailleurs pas. Le fait qu'à l'origine, la parcelle litigieuse ait été raccordée à une canalisation pour l'évacuation des eaux usées n'est pas non plus déterminant sous l'angle de l'art. 21 al. 1 in fine OGPEP, prévoyant expressément que la possibilité de raccordement à une canalisation ne justifiait en aucun cas l'existence d'un besoin objectivement fondé. c) Force est de constater qu'au moment de la délivrance du permis de construire le 19 juillet 1974, la construction du bâtiment d'habitation n'était pas conforme au droit matériel en vigueur à l'époque au sens de l'art. 41 OAT. La parcelle sur laquelle a pris place ledit bâtiment n'a jamais été comprise dans la zone à bâtir. Partant, selon le texte clair de cette dernière disposition, les aménagements (construction d'un garage) ne peuvent pas être autorisés sur la base de l'art. 24c LAT. En réalité, le 14 juin 1974, le Service de l'urbanisme du canton de Vaud a autorisé l'édification d'un bâtiment sur la parcelle no 357 sise hors zone à bâtir uniquement sur la base d'un projet communal

tendant à classer la parcelle en cause dans la zone villas du plan d'extension communal de la Municipalité de Villars-le-Terroir. Or ce projet ne s'est pas concrétisé : le classement de la parcelle no 357 en zone villas n'a jamais eu lieu. En 1976, ladite parcelle a été au contraire colloquée en zone communale sans affectation spéciale destinée essentiellement aux exploitations agricoles. d) En résumé, c'est uniquement au bénéfice d'un régime dérogatoire, avec approbation de l'autorité compétente de l'époque, que le recourant a pu construire sa villa sur la parcelle no 357. Dès son origine, la villa n'était déjà pas conforme à l'affectation de la zone. C'est à tort que le recourant soutient que sa construction a été érigée conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qu'elle est devenue contraire à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. A noter du reste que ne peuvent être assimilées à une zone à bâtir les zones sans affectation spéciale de l'ancien droit cantonal, même si la législation cantonale ou la réglementation communale y a autorisé certaines constructions; l'art. 20 LPEP, qui visait notamment à garantir une utilisation rationnelle du territoire, primait toutes les dispositions cantonales ou communales contraires (cf. ATF 101 Ib 301; 189; 102 Ib 64; 100 Ib 86; 99 Ia 331).

#### **E. 4**

Il sied encore d'examiner si la construction d'un garage peut être autorisée en application de l'art. 24 LAT, prévoyant qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions et installations, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par la destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Les aménagements litigieux ne sauraient être autorisés sur la base de cette disposition. En effet, ces aménagements impliquent une extension des surfaces d'un bâtiment d'habitation déjà existant qui n'a aucun caractère agricole et qui n'est pas occupé par un exploitant agricole. On ne saurait donc considérer que l'implantation d'un garage en zone agricole soit imposée par sa destination.

#### **E. 5**

Selon l'art. 105 al. 1 LATC, la Municipalité, à son défaut le Département des infrastructures, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à une telle mesure 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. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit cependant s'attendre à ce qu'elle 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. 4 p. 254 ss ; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221ss ; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217). En l'espèce, il n'y a aucun motif de renoncer à une remise en l'état des lieux. Le recourant, qui a placé les autorités devant le fait accompli, n'a pas démontré ni même rendu vraisemblable que les coûts d'une démolition seraient disproportionnés. Le principe de la proportionnalité ne s'oppose donc pas à l'ordre de démolition. A cela s'ajoute que l'intérêt public lié à la préservation de la destination agricole de la zone, déjà mis à mal par la construction de la villa du recourant, s'en trouverait encore plus compromis par le maintien

des travaux effectués en relation avec le garage. Certes, celui-ci est de dimensions réduites (environ 35 m<sup>2</sup>), mais la séparation entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte. En conséquence, il convient de confirmer les décisions attaquées, y compris en ce qui concerne l'ordre de démolir les travaux relatifs à la construction du garage entrepris de manière illégale. L'ordre de remise en l'état des lieux (dont l'exécution avait été initialement fixée au 15 février 2005) doit donc être maintenu, sous réserve du délai d'exécution reporté au 30 septembre 2006.

#### **E. 6**

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. Vu l'issue du pourvoi, le recourant supportera les frais judiciaires. Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif (v. notamment arrêt AC.2001.0192 du 23 avril 2002), le SAT n'a pas droit à des dépens, quand bien même il obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat.

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