

VD_OMNI AC.2005.0187 vom 30. August 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0187

FR: VD_OMNI AC.2005.0187 du 30 août 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0187 del 30 agosto 2006

Regeste

Gobalet, GOBALET/Municipalité de Bougy-Villars, Service de l'aménagement du territoire | Une autorisation au sens de l'art. 24c LAT suppose en principe un lien matériel entre le bâtiment principal et l'annexe projetée. On peut déroger à ce principe lorsqu'il est impossible d'envisager un lien matériel entre les deux constructions et que l'annexe ne peut servir qu'au bâtiment principal. Selon ces critères, la construction d'une palissade visant à délimiter les extérieurs destinés aux occupants du bâtiment principal entre dans le champ d'application de l'art. 24c LAT. Peu importe en l'espèce que seuls les extérieurs soient passés en zone viticole, alors que le bâtiment est resté en zone à bâtir (consid. 3b). Le respect de l'identité de la parcelle et les exigences majeures de l'aménagement du territoire permettent d'accorder une autorisation de construire pour une palissade de dimensions réduites (consid. 3c). L'ordre de démolition partiel respecte le principe de la proportionnalité (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 16 al. 1 LAT prévoit que les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole. Elles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (lettre a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (lettre b). Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Il est précisé à l'al.

E. 2

L'art. 24 LAT dispose ce qui suit : "En dérogation à l'article 22, 2 e alinéa, lettre a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si : a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination; b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." En l'espèce, le projet tel qu'il a été réalisé ne répond pas à l'exigence de l'implantation imposée par la destination. Le choix du lieu - qui suit la limite fixée conventionnellement entre les copropriétaires - a en effet été dicté par convenance personnelle, à savoir par un voeu d'intimité tendant notamment à empêcher les animaux domestiques des voisins de déambuler librement dans leur zone de dégagement exclusive. Une autorisation de construire ne peut donc pas davantage être octroyée sur la base de l'art. 24 LAT (cf. RDAF 1986 117 refusant la construction de garages-box privés liés à une habitation).

E. 3

a) S'agissant des constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, l'art. 24c LAT prévoit: "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. A cet égard, l'art. 42 al. 1 OAT précise: " Les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement."

b) L'art. 24c LAT concrétise la garantie de la situation acquise. Cette disposition a pour but d'atténuer les conséquences des restrictions des possibilités de transformer et d'agrandir des constructions et installations situées sur des biens-fonds qui ont été classés en zone non constructible. Conformément à son aliéna premier ainsi qu'à l'art. 41 OAT (cf. Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2000, partie V, ch. 2 p. 5), elle s'applique uniquement aux constructions et installations qui: - sont situées hors de la zone à bâtir; - ont été érigées ou transformées légalement; - ont subi une modification du droit qui a conduit à leur classement en zone non constructible; - sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite de cette modification du droit car elles n'étaient pas utilisées à des fins agricoles; et - peuvent encore être utilisées conformément à leur destination. En l'espèce, la parcelle était auparavant entièrement en zone constructible, de sorte que les projets de construction sur sa partie sise aujourd'hui en zone agricole entrent, *prima facie*, dans le champ d'application de l'art. 24c LAT. Deux écueils pourraient toutefois faire obstacle à cette conclusion: En premier lieu, la palissade est une construction physiquement distincte du bâtiment existant. Elle pourrait donc être tenue pour une construction nouvelle, et non comme un agrandissement (fût-il non habitable) ou une transformation partielle du bâtiment d'habitation existant. En ce sens, sa pose pourrait être exclue du champ d'application de la loi. Le Tribunal fédéral a en effet mis en doute la possibilité de considérer comme un agrandissement au sens de l'art. 24c LAT (alors 24 al. 2 LAT) la construction d'une annexe indépendante du bâtiment existant (cf. ATF 113 Ib 219 consid. 5; voir aussi arrêt 1A.32/2005 du 8 décembre 2005). Toutefois, l'Office fédéral du développement territorial s'est exprimé plus clairement sur cette question, ainsi qu'il suit (ODT; *op. cit.*, partie V, exemple 4 p. 35): " une autorisation au sens de l'art. 24c LAT suppose en principe un lien matériel entre le bâtiment principal et l'annexe projetée. On peut déroger à ce principe lorsqu'il est impossible d'envisager un lien matériel entre le bâtiment existant et l'agrandissement projeté et que l'installation annexe a un lien étroit avec la construction principale et ne peut servir qu'à celle-ci." Il y a lieu de se référer à ces critères. On constate en l'espèce que la palissade dispose d'un lien fonctionnel étroit avec l'habitation, dès lors qu'elle vise exclusivement à améliorer, pour les occupants, l'usage des dégagements extérieurs. A cela s'ajoute qu'elle sert uniquement à l'habitation en cause. Enfin, vu sa fonction de séparation des deux parties privatives du dégagement

arrière, la question de savoir si elle peut être entièrement accolée au bâtiment principal ne se pose pas. Sa nature de construction distincte ne s'oppose donc pas à l'application de l'art. 24c LAT. Le SAT n'a du reste pas soulevé pareille objection. En second lieu, comme le relève le SAT dans sa réponse du 28 septembre 2005, le bâtiment d'habitation auquel est destiné la palissade est demeuré, lui, en zone constructible, à savoir dans une zone conforme à son affectation. D'après cette autorité, il n'y aurait pas lieu d'autoriser le propriétaire d'un terrain situé en zone à bâtir à étendre ses installations en zone inconstructible pour de simples motifs de commodité. Force est cependant de relever que si le bâtiment avait également été classé en zone viticole, le présent projet de construction serait sans nul doute entré dans le champ d'application de l'art. 24c LAT (cf. arrêt AC.2003.0197 du 5 avril 2004). Or, on ne discerne pas les motifs pour lesquels une situation hybride devrait être traitée plus sévèrement en l'espèce. En effet, la pose de la palissade n'altère en rien l'affectation viticole de la partie Nord de la parcelle, dans la mesure où elle n'empêche pas de poursuivre la culture de la vigne existante, qu'il n'a du reste pas été question de réduire ou de supprimer. De plus, les recourants n'ont pas davantage modifié la vocation de ce terrain en l'utilisant comme espace privé fonctionnellement lié à l'habitation puisqu'il apparaît probable, comme l'indique le SAT, que cette surface était déjà consacrée aux dégagements du bâtiment avant son classement en zone viticole. Dans ces circonstances, l'art. 24c LAT précité est applicable à la palissade litigieuse. Reste à examiner si les conditions en sont remplies. c) L'art. 42 al. 1 OAT prévoit que les constructions et installations visées par l'article 24c LAT ne peuvent faire l'objet de modifications que si l'identité de la construction – y compris ses abords – est respectée pour l'essentiel. L'identité de la construction se rapporte au volume, à l'aspect et à la vocation du bâtiment. Les modifications ne doivent pas être à l'origine de nouvelles répercussions importantes sur le régime d'affectation, les équipements et l'environnement. Pour répondre à la question de savoir si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, il y a lieu de procéder à une appréciation globale prenant en considération tous les facteurs donnés. On considèrera notamment l'agrandissement de la surface utilisée, les modifications du volume construit, les changements d'affectation et les transformations à l'intérieur du volume construit, les modifications de l'aspect extérieur, les extensions des équipements, mais aussi les améliorations du confort et les frais de transformation en comparaison avec la valeur du bâtiment en tant que tel (ODT, op. cit., partie I, ch. 2.4.4 p. 44). L'art. 24c al. 2 LAT dispose en outre que, dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être respectées. La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des art. 1er et 3 LAT: il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (Droit fédéral et vaudois de la construction, note 6.2 ad art. 24c LAT et les arrêts cités). En l'espèce, l'inspection locale a permis de constater que la palissade litigieuse s'étend de la façade de la maison à la limite Nord du terrain, en divisant la vigne entre ses rangs en deux parties approximativement égales. Elle est composée de panneaux en bois tropical longs d'environ 1 m 95, montés entre des piquets hauts de 2 m 28. Chaque panneau, de forme carrée, est constitué de lattes horizontales de 17 cm de haut posées les unes sur les autres. Leur hauteur, de 2 m au moins, empêche toute vue d'une partie privative à l'autre. Il faut reconnaître avec le SAT que la palissade d'au moins 2 m de haut, entièrement opaque et dépassant largement la hauteur des échelas et de la vigne, constitue un obstacle visuel imposant. Elle présente en outre un caractère incongru au milieu du parchet qu'elle fragmente. Ce faisant, elle dénature la parcelle et porte ainsi

atteinte à l'identité des abords du bâtiment d'habitation. On rappellera de plus que la collocation en zone viticole des parties extérieures des bâtiments érigés sur le pourtour du village a précisément pour but de maintenir la ceinture viticole existante, de manière à préserver la silhouette compacte du village, notamment vis-à-vis de la zone constructible plus au Nord, et à conserver une stricte distinction entre zone à bâtir et zone inconstructible. Or, une palissade aussi voyante sise aux abords immédiats du village en altère effectivement la vue sur la silhouette et introduit de surcroît une rupture dommageable dans la ceinture viticole. Cela étant, le tribunal a pu constater sur place que la ceinture précitée n'est de loin pas totalement affectée à la viticulture. La vigne sise sur la parcelle 30 en cause apparaît même isolée. En effet, la parcelle 503 adjacente à la limite Est, partant en principe englobée dans la ceinture, est totalement dénuée de vigne. De même, la parcelle 474 jouxtant la limite Ouest, et censée également participer à la ceinture, n'est plantée de vigne que dans sa partie Sud. Au Nord, seule la parcelle 112 comporte une vigne, la parcelle 110 supportant un pré engazonné; ces deux parcelles sont en outre séparées de la parcelle 30 par un mur et un chemin en terre. Enfin, à l'intérieur même de la parcelle 30, la vigne est bordée à l'Est et à l'Ouest par une bande d'une petite dizaine de mètres occupée par de l'herbe, des arbustes, une place-jardin; elle est en outre séparée de la façade de l'habitation par une surface de 6 m, largement dénuée de plantations. Or, s'il est vrai qu'un mitage ne doit pas être aggravé, une telle situation ne justifie plus de poser des exigences de non-bâtir aussi sévères que s'il s'agissait de protéger une surface harmonieuse et ordonnée. A cela s'ajoute que la parcelle 30 n'est pas très exposée à la vue, dès lors qu'elle se situe en contrebas du Chemin de Fin. Une stricte interdiction de toute clôture ou palissade sur cette parcelle n'est donc pas nécessaire à préserver l'identité du pourtour et la vue sur la silhouette du village. En ce sens, il convient de retenir qu'une palissade dont les piquets ne dépassent pas la hauteur des échelas, d'1 m 20, respecte les exigences des art. 24c et 42 OAT, compte tenu de sa faible visibilité. Il peut en outre être admis, sans préjudice pour la nature viticole des lieux, de conserver telle quelle la palissade dans l'espace de 6 m immédiatement attenant à la façade de l'habitation, dès lors que cette place, discrète, est totalement dénuée de vigne. Le respect de l'identité de la parcelle et les exigences majeures de l'aménagement du territoire permettent ainsi d'accorder une autorisation de construire pour une palissade de dimensions réduites, soit de 2 m 28 (hauteur des piquets) jusqu'à 6 m dès la façade (trois panneaux), puis d'1 m 20 (hauteur des piquets) jusqu'à la limite Nord de la parcelle. On précisera encore qu'au vu de la taille ainsi réduite de la palissade, de l'accord déjà donné par la propriétaire de l'unité voisine et de l'absence de réaction des locataires de cette unité, l'ouvrage peut être dispensé d'enquête publique.

E. 4

Les recourants allèguent avoir agi de bonne foi, au motif que la municipalité leur a octroyé un permis de construire portant sur l'édification de la palissade, limitée à 1 m, en se référant pour le surplus à l'art. 32 du Code rural. a) Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 9 Cst. Il protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; cf. aussi ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125). Ainsi, l'art. 9 Cst. confère d'abord au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances (promesses, renseignements, communications, recommandations ou autres déclarations) reçues, si les conditions cumulatives suivantes sont réunies (ATF 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; 121 II

473 consid. 2c; 118 Ia 245 consid. 4b et les arrêts cités): 1. l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; 2. l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de sa compétence; 3. l'administré a eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite; 4. l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; 5. la loi n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. b) En l'occurrence, il n'est pas certain que la condition 3 soit remplie. En effet, toute construction hors de la zone à bâtir nécessite l'autorisation de l'autorité cantonale, respectivement le SAT dans le canton de Vaud. En outre, selon la jurisprudence relative à la condition 1 ci-dessus, l'autorité n'est liée que si l'administré a exposé la situation concrète de manière complète (v. ATF 2A.612.2003 du 21 juin 2004 consid. 4.2 3 e al.). Or, en l'espèce, les recourants n'ont pas indiqué à l'administration communale que la construction prévue atteignait les 2 m, entre des piquets de 2 m 28. Faute de respecter la première condition ci-dessus, les recourants ne peuvent donc se prévaloir de leur bonne foi. Par surabondance, c'est en vain que les recourants estiment s'être fondés de bonne foi sur la mention de l'art. 32 du Code rural figurant dans le permis de construire, disposition qui prévoit effectivement que les hauteurs d'un mur de clôture peuvent être supérieurs à deux mètres ou à un mètre si le fonds voisin est une vigne ou est situé en zone agricole ou intermédiaire (art. 32 du Code rural et foncier [CRF]; RSV 211.41). D'une part en effet, le courrier de l'autorité du 12 novembre 2004 attirait expressément leur attention sur le fait que la clôture, se situant dans une vigne, ne saurait dépasser un mètre de hauteur. Or, cette mention explicite n'était nullement relativisée, dans ce courrier, par une allusion au Code rural. D'autre part, s'il est vrai que le permis annexé se référait à l'art. 32 du Code rural, il indiquait également, en gras, qu'aucune modification ne pouvait être apportée au projet sans l'autorisation de la Municipalité. L'agrément de la propriétaire voisine exigé par l'art. 32 du Code rural ne changeait rien à cette restriction.

E. 5

Les recourants contestent l'ordre de procéder à la démolition de l'ouvrage édifié sans autorisation en invoquant le principe de la proportionnalité. Vu ce qui précède, il convient d'examiner la proportionnalité d'un ordre de démolition partiel, visant à ramener la barrière aux dimensions précitées. a) L'art. 105 al. 1 LATC prévoit que la Municipalité, à son défaut le Département des infrastructures, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Le Tribunal administratif a rappelé que 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 (arrêt TA AC.2004.0248 du 31 mai 2006 consid. 5; ATF 123 II 248 consid. 4; 111 Ib 213 consid. 6; 108 Ia 216 consid. 4). b) les recourants invoquent les frais importants investis dans la construction de la palissade (18'000 francs). Cet élément ne saurait toutefois suffire à lui seul à empêcher la démolition, d'autant moins que la bonne foi des recourants n'a pas été retenue. Du surcroît, la démolition

est désormais partielle, de sorte que la perte financière s'en trouvera largement réduite. Enfin, compte tenu du mode de construction de la palissade - des lattes horizontales de 17 cm de haut posées les unes sur les autres - il est tout à fait envisageable d'en diminuer la hauteur par l'enlèvement de quelques lattes pour arriver à la hauteur autorisée d'1 m 20 pour toute la partie plantée en vigne, allant au-delà des 6 m précités. Pour le surplus, les dimensions de la barrière autorisée permettent aux recourants de préserver leur intimité dans une mesure non négligeable. Leur intérêt à bénéficier d'un écran plus haut encore doit céder le pas devant l'intérêt public à conserver l'identité de la parcelle et du site ainsi qu'à respecter le principe de la séparation entre milieu bâti et non bâti. La démolition partielle telle que décrite ci-dessus observe par conséquent le principe de la proportionnalité.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est partiellement admis. La décision du SAT du 6 juillet 2005, refusant de délivrer l'autorisation spéciale et requérant la municipalité d'ordonner aux constructeurs de procéder à la démolition de ladite palissade et de remettre en état les lieux, est réformée en ce sens que l'autorisation spéciale est accordée pour une palissade en bois de 2 m 28 (hauteur des piquets) sur 6 m de longueur depuis la façade, puis de 1 m 20 m (hauteur des piquets) jusqu'à la limite Nord de la parcelle, la municipalité étant enjointe à ordonner aux recourants de démolir les parties de la façade dépassant ces dimensions. La décision de la municipalité ordonnant aux recourants, sous peines d'arrêts ou d'amende prévues à l'article 292 du Code pénal suisse, de procéder à la démolition de ladite palissade et de remettre en état les lieux est réformée en ce sens qu'il est ordonné aux recourants, sous peines d'arrêts ou d'amende prévues à l'article 292 du Code pénal suisse, de démolir les parties de la façade dépassant les dimensions autorisées. Le dossier est renvoyé au SAT pour qu'il fixe un nouveau délai de correction. Vu ce qui précède, il convient de répartir les frais judiciaires par moitié entre les recourants d'une part, les autorités intimées d'autre part. Le SAT n'ayant en principe pas à supporter de frais, seule la Municipalité devra s'en acquitter, à raison d'un quart. Le SAT n'a pas droit à des dépens. Les dépens dus à la Municipalité et aux recourants sont compensés.

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