

VD_OMNI AC.2006.0329 vom 8. April 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0329

FR: VD_OMNI AC.2006.0329 du 8 avril 2008

IT: VD_OMNI AC.2006.0329 del 8 aprile 2008

Regeste

REFONDINI/Municipalité de Montreux, Service du développement territorial |
Agrandissement d'un chalet situé hors de la zone à bâtir: les recourants ne se sont pas conformés aux autorisations données sur la base d'un projet épuisant le potentiel d'agrandissement légal (déterminé en fonction des SBPU et des surfaces annexes); ils ont contrevenu aux conditions spéciales imposées par le SAT (création d'une mezzanine en dépit de son interdiction, excavation du sous-sol, vitrages et velux). L'agrandissement dépasse le maximum de 30 % de l'art. 42 OAT. Examen de l'ordre de remise en état du SDT confirmé, sous réserve du maintien de la porte d'entrée du chalet (mise à l'enquête et dûment autorisée) et du vitrage de la façade Ouest à recouvrir de claustras, conformément aux plans d'enquête. Recours très partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, 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 (al. 1). 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 (al. 2). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et aux installations sises hors de la zone à bâtir, qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation. La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque (art. 41 OAT; ATF 127 II 209 consid. 2c p. 212). 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). Selon l'art. 42 OAT (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2007), 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 (al. 1). 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 (al. 2). 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. Elle n'est en tout

cas plus respectée lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone est agrandie de plus de 30%, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié (al. 3 let. a) ou lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone à l'intérieur ou à l'extérieur du volume bâti existant est agrandie de plus de 100 m² au total (al. 3 let. b). Les alinéas 3 et 4 de l'art. 42 OAT ont été modifiés par la nouvelle du 4 juillet 2007, entrée en vigueur le 1er septembre 2007 (RO 2007 p. 3641 et ss). Dans sa nouvelle teneur, l'art. 42 al. 3 et 4 OAT prévoit désormais ce qui suit : "3 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. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %; b. lorsqu'un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant, il peut être réalisé à l'extérieur; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ni 100 m²; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié.

E. 4

En l'espèce, le SDT est entré en matière sur la demande de régularisation des travaux effectués par les recourants. Comme on l'a vu, le SDT a affiné le calcul du potentiel d'agrandissement des surfaces annexes, admettant une surface s'élevant à 34,44 m² au lieu de 32 m² pour les surfaces annexes. Le SDT a admis le maintien de l'accès au sous-sol par l'escalier extérieur réalisé sans autorisation. Les parties sont divisées sur le sort qu'il faut réserver à l'entrée du chalet par la buanderie du rez-de-chaussée, les combles et le sous-sol. a) Selon la décision du 30 août 2007, la porte d'entrée du chalet - bien que figurant sur les plans d'enquête et ayant fait l'objet des autorisations délivrées les 18 juillet 2005 et 22 août 2005 - devrait finalement être incluse dans le calcul de la surface habitable et non dans celui des surfaces annexes. Sur la base de cette nouvelle qualification, le SDT a corrigé le calcul des SBPU et a considéré que la surface habitable s'élevait désormais à 42,8 m² au lieu de 38 m², maximum autorisé. L'autorité intimée a dès lors exigé la suppression de cette entrée au travers des locaux annexes, en prévoyant que l'une ou l'autre des portes de la buanderie devait être murée afin d'assurer le rétablissement d'une situation conforme à l'art. 42 OAT. Les recourants contestent un tel procédé, considérant que ce faisant, le SDT remet en cause de manière inadmissible l'autorisation spéciale délivrée le 18 juillet 2005; ils font valoir que cette exigence est disproportionnée puisqu'elle implique de créer une entrée dans le chalet à un autre endroit. Il apparaît que la porte d'entrée située au rez-de-chaussée est l'unique accès intérieur du chalet. Même si cette entrée se fait au travers de locaux annexes, cette porte d'entrée dessert la partie habitable des locaux; à ce titre, elle doit être considérée comme une surface utilisée à l'habitation et aurait dû l'être au moment de l'octroi des autorisations en 2005, ce qui n'a pas été le cas (Droit fédéral et vaudois de la construction, éd. Lausanne 2002, commentaire ad CUS, détermination de la surface utile brute de plancher, p. 462). La porte d'entrée réalisée l'a été de manière conforme aux plans du 6 septembre 2004 mis à l'enquête en 2005 et ayant conduit à la délivrance de l'autorisation spéciale du 18 juillet 2005 et du permis de construire délivré le 22 août 2005. Il est à noter que cette irrégularité tient au fait que la qualification juridique de cette surface a été revue au cours de la procédure de régularisation des travaux. En l'occurrence, la surface en cause est 4,8 m²; l'agrandissement des SBPU s'élève finalement à 42,8 m² au lieu de 38 m², ce qui représente un dépassement d'environ 12 % supplémentaire, soit pas très important. A l'inverse, la

fermeture de la porte d'entrée entraînerait des inconvénients majeurs pour les recourants puisqu'elle implique la création d'une entrée à un autre endroit du chalet et qu'elle a une incidence sur la distribution des pièces qui ne sont, en l'état, pas très grandes. Au terme de la pesée des intérêts, il n'existe pas d'un intérêt public majeur à ordonner la fermeture de cette porte d'entrée, si l'on considère que le chalet conservera, même dans l'hypothèse de sa fermeture, des dimensions extérieures parfaitement identiques et que l'emprise sur la zone non constructible demeurera inchangée. La décision du SDT du 30 août 2007 doit donc être réformée en ce sens le chiffre II 2) relatif au rez-de-chaussée est annulé. b) Les décisions attaquées traitent ensuite de la remise en état des combles. Elles ordonnent des modifications extérieures prévoyant de condamner les deux fenêtres verticales créées sur le pignon Est et le velux en toiture; elles exigent également des modifications intérieures de manière à ce que le galetas soit rendu totalement inutilisable par les recourants. Deux modalités à choix sont ordonnées, selon le dispositif du chiffre II de la décision du SDT: condamner le galetas et supprimer l'ouverture et l'escalier d'accès intérieur; le volume condamné ne sera rendu accessible - en cas de nécessité et pour des interventions exclusivement ponctuelles d'ordre technique - qu'au travers d'un portillon en bois pouvant être créé à cet effet en pignon Est (90 x 90 cm au maximum) ou, à choix, démonter le plancher et surélever les murs de séparation des locaux (cf. surfaces annexes et le WC). Les recourants contestent qu'ils ne puissent pas pouvoir assurer l'éclairage des combles de leur chalet alors que rien ne l'interdit; ils estiment de surcroît que les travaux exigés par le SDT sont disproportionnés parce qu'ils dévalorisent leur construction et seraient extrêmement coûteux. Ils invoquent en outre que la présence d'un velux serait indispensable à la lutte contre le feu. Ils demandent à construire une paroi qui devrait se situer à une distance de 2,45 m mesurée depuis le nu de la façade arrière du chalet de manière à diminuer de 8,82 m² la surface des combles actuelles. L'appréciation des travaux de remise en état, qu'ils soient extérieurs et/ou intérieurs, doit être mise en relation avec le fait que les combles, dont la surface s'élève à actuellement à 21,24 m², sont affectés illicitement à l'habitation (selon les photos au dossier). Le texte du permis de construire délivré le 22 août 2005 qui se référait expressément aux conditions de la synthèse CAMAC du 18 juillet 2005, ne légitimait pas les recourants à construire dans les combles la mezzanine litigieuse. Elle y était même explicitement prohibée, puisque la fermeture totale des combles était prévue. Dans ces conditions, les recourants ne peuvent pas arguer de leur bonne foi. Ils prétendent qu'ils n'auraient pas lu le texte du permis de construire, à l'instar de la commune qui n'a pas exigé de nouveaux plans avant de délivrer le permis de construire. De telles explications ne résistent pas un instant à l'examen, ce d'autant plus que les intéressés savaient que la question de la mezzanine devait être examinée pour être, le cas échéant, validée par le supérieur de l'aménagiste du SAT, selon ce qu'ils ont écrit eux-mêmes le 8 juillet 2005 au chef du département, soit dix jours avant la délivrance de l'autorisation spéciale. Cela étant, il résulte clairement que les combles ont été aménagés illicitement et que les recourants ne peuvent exciper de leur bonne foi. Les travaux ayant été effectués sans droit, il faut examiner s'ils peuvent autorisés a posteriori. Or, la réponse à cette question est clairement négative. En effet, l'agrandissement du chalet ne s'étant pas cantonné exclusivement à l'intérieur du volume bâti, la surface des combes, qui s'élève à 21,24 m² dans le volume bâti existant, doit être comptée pour moitié, selon l'art. 42 al. 3 let. b OAT, soit 10,62 m². Or, ces 10,62 m² ne peuvent pas s'ajouter au maximum de 38 m², déjà épuisé pour les SBPU, ni s'additionner à l'agrandissement maximum admissible de 34,44 m² pour les surfaces annexes, déjà utilisé à concurrence de 32 m² par la buanderie (10,64 m²) et le réduit (21,27

m²). Les recourants proposent de réduire la surface des combles par la construction d'une paroi; les combles subsisteraient, après réduction, sur une surface de 12,42 m² [3,45 (au lieu de 5.90) x 3,60 = 12,42]. Même si l'on considère que ces 12,42 m² comptent pour moitié selon l'art. 42 al. 3 let. OAT, à savoir 6,21 m², un tel chiffre dépasse également le potentiel restant de 2,43 m² pour les surfaces annexes (34,44 - 32,01 = 2,43 m²). La proposition des recourants ne peut pas être admise. On peut relever à toutes fins utiles que ce solde de 2,43 m² compense en quelque sorte la surface de la porte d'entrée du chalet (4,8 m²) dont les recourants bénéficient au titre de surface habitable. Dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de l'ordre de remise en état et de la pesée des intérêts en présence, il apparaît que les recourants ne pouvaient pas ignorer que les ouvertures projetées (sur la façade pignon Est et le velux) étaient prohibées. Ils savaient par ailleurs que leur projet utilisait entièrement le quota des surfaces habitables et annexes admissibles. Ils ont néanmoins outrepassé les conditions des autorisations octroyées. Aujourd'hui, Ils ne doivent pas pouvoir bénéficier indûment de surfaces supplémentaires dans les combles, qui contreviennent aux art. 24c LAT et 42 OAT. Le seul moyen, qui garantit que les combles ne soient pas du tout utilisés, même comme surfaces annexes, est celle préconisée par le SDT consistant à les priver de l'éclairage prévu et de les rendre inaccessibles de manière à qu'ils ne puissent pas être utilisés. L'intérêt public en cause, qui tend à limiter de l'extension des constructions existantes hors des zones, prime sur l'intérêt privé des recourants qui ont mis les autorités devant le fait accompli. Sous réserve du permis du 22 août 2005 qui autorise l'aménagement d'une tabatière, les décisions attaquées, ordonnant la fermeture des combles et la suppression du velux, sont confirmées s'agissant des combles. A noter que le velux à supprimer peut être remplacé uniquement par une tabatière de 40/60 cm au maximum. Le vitrage réalisé sur la façade pignon Ouest ne résulte pas des plans d'enquête du 12 septembre 2004; il a été exécuté illicitement de sorte qu'il y a lieu également de confirmer la décision de la municipalité qui ordonne la suppression des "jours en façade". Les recourants doivent se conformer aux plans d'enquête du 12 septembre 2004 et recouvrir le vitrage de la façade Ouest des claustras figurant sur les plans. c) La décision du 30 août 2007 du SDT statue enfin sur le sort du sous-sol qui a été agrandi et excavé sur une hauteur supplémentaire (190 au lieu de 130 cm). L'autorité intimée propose deux alternatives consistant en résumé soit à une remise en état, selon l'état antérieur avec un accès par un "trou d'homme", soit une tolérance (et non l'octroi de l'autorisation revendiquée) qui se limite à permettre aux recourants d'accéder uniquement par l'escalier extérieur aux locaux techniques installés sans droit au sous-sol (selon un plan daté du 22 août 2007 qui limite à 1 m de largeur la dimension du couloir à cet effet, le vide sanitaire Ouest étant condamné pour le surplus). De leur côté, les recourants contestent les solutions alternatives ordonnées par l'autorité intimée qu'ils considèrent disproportionnées. Selon leur proposition du 19 juillet 2007, ils demandent à pouvoir conserver un accès au local technique exclusivement par la trappe construite dans le séjour par un couloir conduisant aux installations techniques en raison du fait que la neige bloque l'accès extérieur. En outre, ils demandent de conserver une surface de 1,32 sur 2,35 m² au sous-sol depuis l'escalier extérieur (v. pièce no 7 du bordereau du 20 septembre 2007 relatif au plan intitulé "annexe 4" daté du 29 juin 2007). Les recourants font valoir que le plan de remise en état du SDT impliquerait la démolition d'un mur porteur. Il apparaît que si le mur en question est porteur, il peut être remplacé techniquement par un sommier porteur d'une largeur de 1 m. Cela dit, il reste que le sous-sol du chalet a été aménagé sans droit par les recourants qui bénéficient par là même de locaux techniques qui auraient dû prendre place dans les surfaces annexes du

rez-de-chaussée. Il s'agit en l'état d'un avantage de fait non négligeable dont le SDT admet le maintien au bénéfice d'une simple tolérance. Vu les circonstances et en présence de potentiel d'agrandissement qui a été entièrement épuisé - et même au-delà de 4,8 m² pour les SBPU en tenant compte de la porte d'entrée -, les décisions attaquées ne procèdent ni d'une mauvaise application du droit fédéral et cantonal, ni d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Il y a lieu de se référer ici aux considérations relatives aux combles dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la mesure et de la pesée des intérêts en présence.

E. 5

Enfin, les recourants se plaignent d'une violation du principe d'égalité de traitement par rapport au bâtiment édifié sur la parcelle n° 1804. a) Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 129 I 113 consid.

E. 5.1

p. 125 ; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et la jurisprudence citée). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 123 I 1 consid. 6a p. 7). L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2 s. ; 126 V 390 consid. 6a p. 392 ; 115 Ia 81 consid. 2 p. 82s. et les arrêts cités). Quoi qu'il en soit, le Tribunal fédéral n'est pas lié par une pratique cantonale contraire au droit fédéral, car il doit veiller à l'application correcte de ce droit (ATF 116 Ib 228 consid. 4 p. 234 s.). b) En l'espèce, même si le bâtiment sis sur la parcelle n° 1804 devait avoir bénéficié par erreur d'un traitement particulièrement favorable contraire au droit, comme le prétendent les recourants, il s'agirait de toute façon d'une situation sans comparaison possible avec celle des recourants, comme cela ressort des photos produites par les recourants. De plus, le SDT ni la municipalité n'indiquent qu'ils ont l'intention de continuer de manière générale une éventuelle pratique illégale. Quoi qu'il en soit, les exigences majeures de l'aménagement du territoire (art. 24c al. 2 LAT) commandent de toute manière en l'espèce de s'en tenir à la règle stricte de l'art. 42 OAT.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission très partielle du recours AC.2007.0236. Le recours AC.2006.0329 dirigé contre la décision de la municipalité du 12 décembre 2006 doit être rejeté dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet. Les recourants n'obtenant gain de cause que sur un point mineur (le maintien de la porte

d'entrée), ils supporteront un émolument global de 3'000 francs.

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