

VD_OMNI AC.2007.0176 vom 16. Mai 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-05-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0176

FR: VD_OMNI AC.2007.0176 du 16 mai 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0176 del 16 maggio 2008

Regeste

STANTCHEV/Service du développement territorial, Municipalité de Concise | Transformation et agrandissement d'une construction hors de la zone à bâtir allant au delà de ce qui est autorisé par l'art. 24c LAT. Ordre de remise en état du SAT confirmé vu l'importance des travaux effectués et compte tenu du fait que le recourant ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi. Le fait que certains travaux étaient connus de l'autorité communale depuis plusieurs années ne peut pas être opposé au SAT. Pas d'inégalité de traitement dès lors que, contrairement à d'autres propriétaires, il n'est pas envisageable qu'un classement en zone à bâtir intervienne dans le cadre de la modification du PGA qui est à l'étude.

Erwägungen

E. 1

Le recourant s'étonne que la décision ait été rendue par l'autorité cantonale alors que, selon la lettre de l'art. 105 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), le canton ne doit agir qu'à titre subsidiaire. Il relève que, par lettre du 17 juin 2005, la municipalité l'avait invité à démolir les travaux effectués sans autorisation, cette lettre ne comportant cependant pas l'indication des voies de recours. Il ajoute que, selon l'art. 105 al. 1 LATC, c'est le département qui est compétent pour rendre un ordre de remise en état et non pas un service, tel que le Service de l'aménagement du territoire. Il soutient qu'une éventuelle délégation de compétence ne serait pas compatible avec la lettre de cette disposition. a) Aux termes de l'art. 105 al. 1 LATC, la municipalité, à son défaut le département, 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. Dans le cas d'espèce, on constate qu'un ordre de démolition avait été rendu par la municipalité au mois de juin 2005, auquel le recourant n'a pas donné suite. Dans ces circonstances, l'autorité cantonale était fondée à agir à son tour sur la base de l'art. 105 LATC, ce d'autant plus que la démolition concernait certains éléments qui avaient fait l'objet d'un permis de construire délivré par la municipalité. b) Selon l'art. 66 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE; RSV 172.115), les départements règlent les affaires qui leur ressortissent en vertu de la loi et celles que le Conseil d'Etat les a chargés de liquider. Selon l'art. 67 al. 1 LOCE, avec l'approbation du Conseil d'Etat, un chef de département peut déléguer à un fonctionnaire supérieur certaines compétences dans des domaines déterminés. La Chancellerie d'Etat tient un registre de ces délégations de compétence (art. 67 al. 2 LOCE). Il résulte des dispositions précitées qu'une compétence attribuée par la loi à un département peut être déléguée à un fonctionnaire supérieur. Tel est le cas de la compétence attribuée par l'art. 105 LATC au département pour rendre des décisions de suspension, suppression ou modification des

travaux non conformes aux dispositions légales et réglementaires, compétence qui a été déléguée au chef du Service de l'aménagement du territoire (actuellement Service du développement territorial) en application de l'art. 67 LOCE. Partant, ce dernier était formellement compétent pour rendre la décision querellée et le grief formulé à cet égard par le recourant doit par conséquent être écarté.

E. 2

Le recourant ne prétend pas que les constructions dont la démolition est ordonnée sont réglementaire et devraient par conséquent être autorisées. Il soutient en revanche que l'ordre de démolition n'est pas conforme au principe de la proportionnalité. Il relève à cet égard que le bâtiment litigieux n'est pas une construction isolée en zone agricole mais qu'elle fait partie d'un petit lotissement qui pourrait, lors d'une modification du plan général d'affectation à venir, être affecté en zone à bâtir. Il prétend également être de bonne foi en rappelant qu'il avait sollicité un permis de construire pour l'agrandissement effectué en 1995 et pour la construction du couvert démontable pour voitures en 1996. Pour ce qui est de ce couvert, il relève qu'il n'était pas censé savoir qu'une autorisation cantonale devait également être délivrée. Il explique au surplus être parti du principe qu'aucune autorisation n'était requise pour les aménagements effectués ultérieurement (terrasse couverte du rez inférieur, local à citerne/atelier, abri à bois et piscine). De manière générale, il relève que les constructions litigieuses n'empiètent pas sur la zone agricole et qu'il n'existe par conséquent pas d'intérêt public prépondérant à en ordonner la démolition. a) La garantie de la propriété peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101). A teneur de l'al. 3 de cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce 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. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit 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 1C 167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1 et références). b) Pour ce qui est de la bonne foi du recourant, on constate tout d'abord que ce dernier a obtenu en 1995 une autorisation spéciale de l'autorité cantonale compétente lors des travaux relatifs à la fermeture et à l'agrandissement de la véranda et à l'installation d'une citerne à mazout. A priori, il devait par conséquent savoir que la municipalité n'était pas seule compétente pour autoriser de nouveaux travaux. De même, le recourant devait savoir que les aménagements effectués ultérieurement nécessitaient l'octroi d'un permis de construire. A tout le moins aurait-il pu se renseigner auprès de la municipalité, ce qu'il n'a apparemment pas fait. A cela s'ajoute que, après l'octroi par la municipalité du permis de construire relatif au couvert à voitures prévu à l'ouest de la maison, le recourant a finalement réalisé une construction annexe fermée, accolée et reliée au rez-de-chaussée supérieur, qui a pratiquement doublé le volume de ce niveau. Lorsque la municipalité a constaté l'existence de cette construction, elle a demandé au recourant de régulariser la situation en exigeant soit la réalisation du projet autorisé initialement (construction ouverte de trois côtés), soit une mise à l'enquête du projet tel que réalisé (cf. lettre de la municipalité au recourant du 5

février 1997). Le recourant n'a pas donné suite à cette injonction, ce qui confirme le peu de cas qu'il fait du respect du droit et des procédures en matière de construction. Le recourant ne saurait ainsi être suivi lorsqu'il soutient qu'il a toujours agi de bonne foi. c) aa) La parcelle n° 1'598 n'ayant aucun rapport avec une exploitation agricole, tout agrandissement du bâtiment existant ou toute nouvelle construction sur cette parcelle implique la délivrance d'une autorisation dérogatoire en application des art. 24 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), et plus particulièrement de l'art. 24c LAT qui concerne les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone. Selon l'art. 24c al. 2 LAT, 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. L'art. 24c LAT est complété par l'art. 42 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) qui prévoit que 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 (soit le 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur la protection des eaux qui a, pour la première fois, introduit une séparation stricte des territoires constructibles et non constructibles). 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 agrandissements devant toutefois respecter en tous les cas les limites chiffrées figurant à l'art. 42 al. 3 OAT, soit notamment un maximum de 60 % d'agrandissement de la surface brute de plancher imputable à l'intérieur du volume bâti. bb) En l'occurrence, le SAT a constaté de manière erronée dans la décision attaquée que la fermeture et l'agrandissement de la véranda autorisés en 1995 (qui impliquaient un agrandissement de la surface brute de plancher habitable - SBPH-d'environ 35 m²) avaient entraîné un agrandissement de la SBPH de 110 % (l'autorité intimée a en effet effectué son calcul en partant d'une SBPH existante de 32 m² alors que celle-ci était en réalité de 61 m² selon les constatations figurant dans la partie "fait" de la décision attaquée). Cela étant, le recourant ne conteste pas que l'agrandissement effectué en 1995 au bénéfice d'un permis de construire communal et d'une autorisation spéciale cantonale épuisait pratiquement les possibilités d'agrandissement de l'art. 42 al. 3 OAT. A cet égard, peu importe de savoir si l'extension autorisée en 1995 s'est effectuée à l'intérieur (selon les plans figurant au dossier, il restait alors dans cette hypothèse un disponible d'environ 1,6 m²) ou, comme cela semble plutôt être le cas, à l'extérieur du volume bâti. En conséquence, tous les agrandissements et aménagements réalisés ultérieurement n'étaient plus admissibles puisqu'ils portaient une atteinte supplémentaire à l'identité de la construction. A cet égard, le tribunal a pu constater lors de la vision locale que les aménagements réalisés en 1996 (construction fermée de 45 m² environ accolée au rez supérieur et terrasse couverte au rez inférieur d'environ 22 m²) ont entraîné une modification importante de l'aspect visuel du bâtiment par rapport à la construction initiale. De même, l'annexe abritant le local-citerne/atelier, l'abri à bois et la piscine sont des aménagements qui, notamment en raison de leur surface (23,30 m² pour le local-citerne/atelier et 17,50 m² pour l'abri à bois) ont également un impact sur le plan

visuel et ont porté une atteinte supplémentaire à l'identité de la construction et de ses abords. Contrairement à ce que soutient le recourant, on ne se trouve par conséquent pas en présence de "menus aménagements" qui ne seraient même pas soumis à l'exigence d'un permis de construire. Cette affirmation se heurte au demeurant à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui prévoit que des aménagements hors de la zone à bâtir tels que des clôtures ou des barrières (ATF 118 Ib 49), des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre, le réaménagement de jardins et d'une cour (ATF 1A. 156/2004 du 5 novembre 2004) sont soumis à autorisation en application de l'art. 22 LAT. Etaient par conséquent soumis à autorisation tous les éléments dont la démolition est ordonnée, y compris l'abri à bois aménagé le long de la façade nord de l'immeuble avec la création d'un avant toit. cc) Vu ce qui précède, le tribunal constate que l'ensemble des aménagements litigieux contribuent de manière significative à la violation du droit fédéral dérogatoire hors de la zone à bâtir et l'on ne saurait par conséquent, comme le suggère le recourant, renoncer à ordonner la démolition de l'un ou l'autre de ces éléments en raison du caractère mineur de l'atteinte aux dispositions applicables. d) aa) Pour ce qui est de l'intérêt public en jeu, il résulte de la jurisprudence que l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de manière à ce que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe de la sécurité du droit, ceci constituant un intérêt général important (cf. ATF IA. 208/2006 du 24 mai 2007 concernant la suppression de deux fenêtres réalisées sur la façade d'une ancienne ferme sise en zone agricole). On relèvera au surplus que le seul fait que les aménagements litigieux n'impliquent pas d'empiètement sur des terrains effectivement exploités par l'agriculture n'est pas déterminant. bb) Pour ce qui est de la pesée des intérêts publics et privés en jeu, il n'est guère contestable que l'ordre de remise en état cause un dommage et des désagréments non négligeables au recourant. Toutefois, dans la mesure notamment où ce dernier ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi, l'autorité cantonale pouvait apporter une importance accrue au rétablissement d'une situation conforme au droit par rapport aux inconvénients que cela implique pour le recourant (ATF Ia 208/2006 précité consid. 5.2). Pour ce qui est de la pesée des intérêts en présence, on relèvera encore que le recourant soutient à tort que sa parcelle devrait être affectée en zone à bâtir dans le cadre de la modification du plan général d'affectation qui serait envisagée. La municipalité a en effet clairement indiqué que, si elle a effectivement engagé une réflexion au sujet de la modification du plan général d'affectation, il n'est pas dans son intention de colloquer le secteur litigieux en zone à bâtir, d'autres secteurs plus proches du village étant susceptibles de devenir constructibles. La vision locale a permis au tribunal de constater le bien-fondé de la position municipale, compte tenu notamment de la taille réduite du secteur bâti concerné et de son éloignement du village.

E. 3

Le recourant relève que les aménagements effectués depuis 1995 étaient parfaitement connus des autorités municipales. Il soutient qu'ils devaient l'être également des autorités cantonales puisqu'un remaniement parcellaire a abouti en 2005, et que la pointe est de la parcelle a été achetée par l'Etat de Vaud la même année. Pour ce qui est de la construction ajoutée au rez-de-chaussée supérieur (autorisée comme garage par la municipalité), il soutient que celle-ci ne pouvait échapper aux services de l'Etat dès lors qu'elle a été aménagée il y a onze ans aux abords directs de la route cantonale. a) Selon la jurisprudence, la compétence d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de 30 ans, sauf si des motifs de

police stricto sensu imposent une telle mesure. Néanmoins, en vertu du principe de la bonne foi, les autorités qui auraient toléré pendant de nombreuses années une construction illicite pourraient, suivant les circonstances, être déchues du droit d'en exiger la démolition, avant même l'expiration du délai de 30 ans (cf. ATF Ia 121 consid. 1c p. 124). b) En l'occurrence, dès lors que les aménagements litigieux ont été effectués à partir de 1996, le délai de péremption de 30 ans n'est de loin pas échu. Il est vrai que, notamment en ce qui concerne le garage, l'autorité communale connaissait depuis plusieurs années la situation, puisqu'elle a exigé dès 1997 une procédure de régularisation. Cette connaissance ne saurait toutefois être opposée à l'autorité cantonale. Tout indique en effet que cette dernière est intervenue dès le moment où la municipalité l'a informé des aménagements réalisés sans droit par le recourant. On ne saurait ainsi lui reprocher d'avoir toléré la situation pendant plusieurs années, de telle manière que son intervention se heurterait au principe de la bonne foi. Le fait qu'une procédure de remaniement parcellaire ait abouti en 2005 et que l'Etat de Vaud ait acheté une partie de la parcelle la même année ne saurait remettre en cause cette appréciation.

E. 4

Le recourant invoque une inégalité de traitement. Il soutient que l'autorité intimée aurait examiné d'autres cas sur le territoire communal, avec parfois des aménagements plus importants, et qu'il aurait été le seul à faire l'objet d'une décision de remise en état. a) Il y a inégalité de traitement prohibée par l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; 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. Selon la jurisprudence toutefois, le principe de la légalité de l'activité administrative prime celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut ainsi prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévèrera dans l'inobservation de la loi et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (ATF Ia 22/2004 du 1^{er} juillet 2004; Tribunal administratif, AC.2005.0272 du 16 août 2006). b) Il résulte des explications fournies par la municipalité et le SDT que, contrairement à ce qu'affirme le recourant, d'autres décisions de remise en état ont été rendues pour des constructions illicites en zone agricole sur le territoire de la Commune de Concise. On sait au surplus que le SDT prononce régulièrement des ordres de remise en état dans des affaires comparables dans d'autres communes du canton. Lors de l'audience, le représentant de l'autorité intimée a certes indiqué que le SDT envisageait de suspendre l'exécution de certaines décisions de remise en état concernant des propriétés sur le territoire de la Commune de Concise. Ces décisions concernent toutefois des parcelles qui pourraient éventuellement être colloquées en zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan général d'affectation, ce qui, on l'a vu, n'est pas le cas de celle du recourant. c) Vu ce qui précède, l'existence d'une pratique du SDT consistant à ne pas ordonner la démolition de constructions illicites dans des cas comparables à celui du recourant n'est pas démontrée. Partant, le grief relatif à une inégalité de traitement doit également être écarté, sans qu'il soit nécessaire de donner suite à la requête du recourant tendant à la production de l'intégralité des dossiers relatifs aux

aménagements en zone agricole sur le territoire de la Commune de Concise ayant provoqué récemment un examen.

E. 5

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée, sous réserve de la prolongation du délai pour la remise en état. Vu le sort du recours, un émolument est mis à la charge du recourant, qui versera en outre des dépens à la Commune de Concise, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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