

VD_OMNI AC.2008.0175 vom 26. Januar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0175

FR: VD_OMNI AC.2008.0175 du 26 janvier 2011

IT: VD_OMNI AC.2008.0175 del 26 gennaio 2011

Regeste

RICHNER/Municipalité de Bougy-Villars, Préfecture du district de Morges, Service du développement territorial | Une lettre demandant à trouver un arrangement pour pouvoir maintenir le chalet de jardin litigieux manifeste avec une clarté suffisante la volonté d'obtenir la modification de la décision municipale qui en ordonne la démolition. Il s'agit d'un recours qui aurait dû être transmis au tribunal en application de l'art. 6 al. 1 LJPA (actuellement art. 7 LPA-VD; l'art. 20 LPA-VD prévoit que le délai est réputé sauvegardé lorsque une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente).

Erwägungen

E. 1

Contrairement à ce que soutient le Service du développement territorial, on ne peut pas considérer que la décision municipale du 18 avril 2008 serait entrée en force faute de recours. En effet, cette décision a été notifiée à la recourante sans indication de la voie de recours, si bien qu'on ne peut pas reprocher à la recourante de ne pas être intervenue avant la décision du 7 mai 2008, qui renouvelait l'ordre de démolition prononcé peu auparavant, mais communiquait pour la première fois la voie de recours au Tribunal cantonal dans les 20 jours (selon l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives - LJPA - en vigueur l'époque). À l'encontre de la décision du 7 mai 2008, la recourante est intervenue auprès de la municipalité dans une lettre du 22 mai 2008, puis auprès de la préfecture le 26 mai 2008. Cette dernière lettre demandait à trouver un arrangement pour pouvoir maintenir le chalet de jardin, ce qui manifeste avec une clarté suffisante la volonté d'obtenir la modification de la décision municipale ordonnant la démolition. Constitutive d'un recours, cette dernière lettre aurait dû être transmise au tribunal en application de l'art. 6 al. 1 LJPA (actuellement art. 7 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administratives, LPA-VD, RSV 173.36; l'art. 20 LPA-VD prévoit que le délai est réputé sauvegardé lorsque une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente). Déposé le 26 mai 2008 contre une décision du 7 mai 2008 qui indiquait le délai du recours de vingt jours, ce recours est intervenu en temps utile.

E. 2

La décision municipale du 25 juin 2009, qui communiquait simultanément à la recourante la décision cantonale correspondante, a été notifié sous l'empire de la nouvelle LPA-VD. Le délai de recours, désormais de 30 jours (art. 77 LPA-VD), ne courait pas durant les fêtes du 15 juillet aux 15 août inclusivement instaurées par l'art. 96 LPA-VD, si bien que le recours déposé le 26 août 2009 l'a aussi été en temps utile. Le recours du 26 août 2009 est également dirigé contre les décisions préfectorales des 25 et 26 juin 2009. Le délai de recours est respecté également quant à ces décisions préfectorales. La question de compétence que pose cet aspect-là du recours sera traitée plus loin.

E. 3

ad art. 18 LAT).

E. 4

La zone intermédiaire de Bougy-Villars est régie par le chapitre IX du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions, approuvé par le Conseil d'État le 6 mars 1996 (ce règlement a abrogé un précédent règlement adopté le 9 juillet 1980, date de l'approbation initiale du plan d'affectation). Ce chapitre a la teneur suivante : Chapitre IX - Zone intermédiaire art. 33 La zone intermédiaire s'étend aux terrains dont l'affectation sera définie ultérieurement. Art. 34 Cette zone est inconstructible; cependant des plans spéciaux (plan de quartier ou plan partiel d'affectation) pourront y être établis conformément au plan directeur de l'utilisation et dans les limites fixées par l'article 51 LATC. Art 35 En complément à l'article 81 de la LATC, la Municipalité peut autoriser la transformation ou l'agrandissement des bâtiments existants, sous réserve des conditions suivantes: a) L'augmentation de la surface bâtie n'est autorisée que dans les limites fixées par les articles 10 et 11; b) L'article 8 est applicable aux éléments de construction nouveaux; c) En cas de destruction accidentelle, les bâtiments existants peuvent être reconstruits dans leurs gabarits actuels. Dans ce cas, la demande de permis de construire doit être déposée au plus tard deux années après le sinistre. Le droit cantonal et fédéral reste réservé. Les dispositions communales auxquelles se réfèrent l'art. 35 ci-dessus sont celles qui régissent la zone d'habitation individuelle A (art. 6 à 16 du règlement communal), destinée à l'habitat individuel et familial. L'art. 8 fixe la distance à la limite en fonction de la plus grande dimension en plan du bâtiment tandis que les art. 10 et 11 définissent respectivement le coefficient d'occupation (rapport entre la surface bâtie et celles de la parcelle) et le coefficient d'utilisation du sol (rapport entre la surface de plancher et la surface constructible). Ainsi, le règlement communal, approuvé par l'autorité cantonale, prévoit que dans la zone où se trouve la parcelle litigieuse, des permis de construire pourront être délivrés aux conditions qui régissent la zone d'habitation individuelle A qui est destinée à l'habitat individuel et familial. Ces possibilités dépassent ce que permet la définition de la zone intermédiaire dans la loi cantonale (art. 51 LATC) et il est d'emblée prévu que dans la "zone intermédiaire" de Bougy-Villars, des plans de quartier pourront être adoptés. On peut donc se demander si l'on se trouve à l'intérieur d'une zone à bâtir ou en dehors de celle-ci. Sans doute la zone est-elle inconstructible mais la construction dans une zone de verdure ou dans une zone inconstructible ne nécessite pas forcément une autorisation pour constructions hors zone à bâtir au sens de l'art. 24 LAT. C'est ainsi que le Tribunal fédéral a jugé qu'un secteur du bord du lac de Neuchâtel à Yverdon, colloqué en zone d'espace libre de verdure et forêt, constituait une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT puisque la réglementation communale y autorisait des constructions et installations sportives, soit des constructions qui ne concernent pas l'exploitation du sol et dont la destination ne nécessite pas leur installation en un lieu déterminé (ATF du 18 décembre 1985, A 326/84, Groupement des sociétés lacustres yverdonnoises et crts). De même, le Tribunal fédéral a jugé que la zone de verdure du droit genevois, où se trouve colloquée la promenade de St-Antoine à Genève, sert à aménager dans le milieu bâti de la verdure et des arbres (art. 3 al. 3 lit. e LAT) et constitue une des zones d'affectation excluant les constructions comme les cantons peuvent en prévoir (art. 18 al. 1 LAT), avec cette conséquence que les autorisations de construire doivent être délivrées en application des art. 22 et 23 LAT et non pas de l'art. 24 LAT relatif aux exceptions prévues hors de la zone à bâtir (ATF 116 Ib 377;

v. encore AC.1995.0070 du 23 décembre 1996; AC.1996.0158 du 16 janvier 1997). C'est cependant à juste titre que la recourante, en l'état de la planification qui ressort du dossier, n'entreprend pas de contester qu'on se trouve en dehors de la zone à bâtir. En effet, les travaux que permet l'art. 35 du règlement communal ne concernent que la transformation ou l'agrandissement de bâtiments existants, mais cette disposition ne permet pas d'entreprendre des constructions nouvelles. On ne se trouve donc pas en présence d'une zone où il est permis d'ériger régulièrement des constructions qui n'ont rien à voir avec l'exploitation du sol (avant toute l'agriculture), ou dont la destination ne nécessite pas qu'elles soient installées en un lieu déterminé. L'art. 35 du règlement communal se réfère d'ailleurs expressément à l'art. 81 LATC, qui concerne précisément, selon son titre, les constructions hors des zones à bâtir. On se trouve donc en présence d'une réglementation communale qui, s'agissant des constructions existantes au bénéfice des droits acquis, se superpose aux règles fédérales relatives à de telles constructions (art. 24a ss LAT).

E. 5

Dans son recours du 15 juillet 2008, la recourante soutient qu'il y aurait lieu d'appliquer les règles de la zone agricole et que le cabanon litigieux serait conforme à cette zone. Il n'y a pas lieu d'examiner ce qu'il en est. En effet, on ne se trouve pas en zone agricole et de toute manière, selon l'art. 34 al. 5 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. Or la recourante ne prétend pas être une exploitante agricole ou viticole (sur les critères qui permettent de distinguer l'agriculture de loisirs, qui n'est pas conforme à la zone agricole, d'une exploitation agricole principale ou accessoire conforme à la zone, voir par exemple l'ATF 1C_8/2010 du 29 septembre 2010).

E. 6

La recourante se plaint de ce que la décision du Service du développement territorial figurant dans la synthèse CAMAC du 18 mai 2009 affirme lapidairement que la construction litigieuse ne peut pas être considérée comme imposée par sa destination hors des zones à bâtir. Elle affirme que cette condition est remplie s'agissant d'une construction destinée à abriter des moutons et à servir de capite de vigne. Pour l'hypothèse dans laquelle la construction ou l'installation n'est pas conforme à l'affectation de la zone au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, l'art. 24 LAT prévoit ce qui suit : "Art. 24 - Exceptions prévues hors de la zone à bâtir En dérogation à l'art. 22, al. 2, let. 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; . aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." D'après la jurisprudence constante (voir récemment l'ATF 1C_344/2007 du 12 mars 2010, avec les références citées), l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination lorsque l'installation requiert un emplacement en dehors de la zone à bâtir pour des motifs techniques ou économiques, ou en raison de la configuration du sol, ou encore lorsque pour des raisons déterminées, un ouvrage ne peut pas être implanté dans la zone à bâtir. Il suffit à cet égard que cette condition soit réalisée sous une forme relative : il n'est pas nécessaire qu'aucun autre remplacement n'entre en considération mais il doit exister des motifs importants et des raisons objectives qui font paraître l'emplacement prévu comme particulièrement plus avantageux par rapport à d'autres emplacements à l'intérieur de la zone à bâtir. En l'espèce, la recourante est

propriétaire d'une parcelle en zone à bâtir où se trouve la maison qu'elle habite. Cette parcelle se trouve de l'autre côté du chemin qui la sépare de la parcelle 89. Dans ces conditions, on ne voit pas comment on pourrait reconnaître que le chalet de jardin litigieux s'imposerait sur la parcelle voisine située hors de la zone à bâtir. Il faut bien voir que selon la jurisprudence, seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (voir par exemple l'ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 et les références citées).

E. 7

La recourante invoque enfin l'art. 24c LAT en faisant notamment valoir qu'il s'agit de reconstruire un abri à moutons aujourd'hui démoli mais dont l'emplacement apparaît sur le plan de situation mise à l'enquête. L'art. 24c LAT prévoit ce qui suit: Art. 24c Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone 1 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. 2 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 et la portée de cette disposition est précisé par les art. 41 et 42 OAT qui prévoient ce qui suit: Art. 41 Champ d'application de l'art. 24c LAT L'art. 24c LAT est applicable 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. 42 Modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone 1 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. 2 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. 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. 4 Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure. Selon la jurisprudence, le champ d'application de l'art. 24c LAT est 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 OAT). 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 ; ATF 1A.226/2006 du 25 avril 2007). En l'espèce, le Service du développement territorial n'a pas cherché à élucider les faits dans sa décision retranscrite dans la synthèse CAMAC du 18 mai 2009. On constate même que pour ce qui concerne le garage existant, il s'est limité à constater que l'avenir de ce bâtiment dépendra des autorisations dont il a disposé lors de sa construction. Il s'est apparemment réservé de statuer ultérieurement à ce sujet sur la base des documents dont il requerrait la production. Le service cantonal n'avait pas connaissance des documents qui figurent désormais au dossier, dont on semble devoir déduire qu'au moins le garage est au bénéfice d'autorisations cantonale et communale délivrées en 1978 selon le droit de l'époque. Quant à l'abri pour moutons dont la recourante invoque l'existence et que situe le plan mis à l'enquête, il a été entièrement passé sous silence dans la décision cantonale. Le dossier ne permet d'ailleurs pas de savoir si cet abri a existé ni cas échéant depuis quand ni quel était son statut juridique. Il est dans ces conditions impossible de déterminer si et dans quelle mesure la recourante pourrait revendiquer le bénéfice des possibilités d'extension ménagées par l'art. 24c LAT (pour des surfaces non habitables, dites "surfaces annexes") selon la documentation émanant de l'autorité fédérale. Vu la complexité des directives fédérales en la matière (v. Office fédéral du développement territorial, Explications relative à l'art. 42a de l'OAT, <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00011/index.html?lang=fr>), il n'y a pas lieu que le tribunal statue comme s'il était l'autorité de première instance sur l'éventuelle application des art. 24c LAT et 42 OAT (ni d'ailleurs sur toute autre disposition des art. 24 ss LAT). Il y a donc lieu d'annuler la décision du Service du développement territorial relatée dans la synthèse CAMAC du 18 mai 2009 et de renvoyer le dossier à cette autorité pour complément d'instruction et nouvelle décision.

E. 8

La recourante conteste également les décisions de la Municipalité de Bougy Villars. Il s'agit du refus du permis de construire prononcé le 25 juin 2009, qui confirme les ordres de démolition notifiés les 18 avril et 7 mai 2008. L'annulation du refus du permis de construire du 25 juin 2009 s'impose comme conséquence de l'annulation de la décision cantonale correspondante. Une nouvelle décision municipale pourra être rendue quand le service cantonal se sera prononcé à nouveau. Pour ce qui concerne l'ordre de démolition prononcée par la municipalité, on rappellera tout d'abord que l'art. 105 al. 1 LATC, qui concerne les travaux non conformes aux dispositions légales et réglementaires, prévoit que 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. Selon la jurisprudence (v. p. ex, l'ATF 1C_387/2008 du 21 janvier 2009 ou l'arrêt AC.2007.0286 déjà cité), l'autorité renonce à ordonner la remise en état 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 (ATF 123 II 248 consid. 3bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). 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 123 II 248 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée). Il découle de la nécessité d'une autorisation cantonale (rappelée ci-dessus) que lorsque un ordre de démolition est envisagé hors de la zone à bâtir et qu'il faut examiner si le principe de la proportionnalité pourrait conduire à renoncer à tout ou partie de la remise en état, la municipalité n'est pas compétente pour consentir au maintien de tout ou partie de l'installation litigieuse. Seule l'autorité cantonale pourrait rendre une telle décision, qui revient à autoriser ce qui sera maintenu. Il est donc douteux que la municipalité puisse statuer puisqu'il lui est interdit de le faire dans un tel sens. Le Tribunal administratif, tout en relevant que le champ d'application de l'art. 105 LATC n'est apparemment pas limité aux cas dans lesquels seul le respect des prescriptions communales serait en cause, s'était d'ailleurs déjà demandé si la commune peut ordonner elle-même, sans consulter l'autorité cantonale, la démolition de constructions nécessitant une autorisation de cette autorité cantonale: cela paraissait peut-être envisageable lorsque d'emblée et de manière manifeste la délivrance d'une autorisation cantonale est totalement exclue, mais la question a été laissée ouverte (AC.2001.0010 du 8 mai 2001). Depuis lors, la Cour de droit administratif et public a jugé qu'en raison des règles de compétence rappelées ci-dessus, elle ne pouvait pas, sur recours contre une décision municipale, statuer sur des conclusions tendant à faire interdire une activité donnée hors de la zone à bâtir et à ordonner la démolition d'un couvert-dépôt: le Tribunal cantonal ne saurait en effet trancher sur recours des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité intimée (AC.2008.0293 du 8 juin 2009). Le Tribunal cantonal juge donc depuis lors qu'à part dans l'hypothèse exceptionnelle où l'application de prescriptions communales (indépendantes du droit fédéral hors zone à bâtir) serait en cause, c'est à l'autorité cantonale qu'il appartient de statuer sur le sort des constructions hors de la zone à bâtir, que ce soit pour en ordonner la démolition ou pour autoriser le maintien de tout ou partie des installations litigieuses (AC.2008.0262 du 24 novembre 2009 ; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009). En application de la jurisprudence décrite ci-dessus, l'ordre de démolition prononcée par la municipalité des 18 avril et 7 mai 2008 doit être annulé également.

E. 9

Enfin, le dispositif de la décision du préfet du 25 juin 2008 ne peut pas être maintenu intégralement, non pas sur la question de l'amende et des frais infligés par ce magistrat, mais bien pour ce qui concerne les chiffres 2 et 3 du dispositif relatif à l'ordre de démolition donné par la municipalité. En effet, le préfet n'a manifestement aucune compétence pour se prononcer sur un ordre de démolition en application des règles de police des constructions. Il peut certes être utile que le préfet rappelle, comme le fait l'art. 130 al. 2 LATC, que l'amende prononcée conformément à la loi sur les contraventions est indépendante de la compétence de l'autorité administrative d'exiger la suppression ou la modification des travaux exécutés sans droit. En revanche, le préfet ne peut pas, par la voie d'une décision susceptible d'entrée en force, prononcer un dispositif statuant sur un ordre de démolition ou sur le délai pour s'y conformer. Prononcée par une autorité dépourvue de compétence légale, une telle décision est frappée de nullité absolue, ce qui peut être constaté en tout temps.

E. 10

Vu ce qui précède, la recourante obtient l'annulation des décisions qu'elle contestait dans son recours du 15 juillet 2008, mais seulement dans l'attente de nouvelles décisions à rendre. En revanche, elle n'obtient pas en l'état les autorisations qu'elle réclamait dans son recours du 26 août 2009. Dans ces conditions, l'arrêt peut être rendu sans frais mais il n'y a pas lieu d'accorder des dépens à la recourante. En effet, celle-ci a poursuivi avec opiniâtreté les travaux entrepris sans autorisation malgré les injonctions de l'autorité communale.

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