

VD_OMNI AC.2008.0221 vom 17. Juli 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-07-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0221

FR: VD_OMNI AC.2008.0221 du 17 juillet 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0221 del 17 luglio 2009

Regeste

AUTIER/Service du développement territorial, Municipalité de Vich | Permis d'habiter. Les aménagements extérieurs ne soulèvent aucun problème de sécurité ou de salubrité. Bien qu'ils soient non-conformes à une remarque du SDT contenue dans la synthèse CAMAC, cette remarque ne constituait pas une condition à la délivrance du permis de construire. De plus, l'interdiction faite à la municipalité de délivrer le permis d'habiter en raison des aménagements extérieurs litigieux paraît disproportionnée. Recours admis sur ce point (consid. 4).

Erwägungen

E. 1

a) L'autorité intimée a refusé de délivrer une autorisation spéciale pour le projet faisant l'objet du plan d'aménagement paysager et a exigé une remise en état de la partie de la parcelle colloquée en zone viticole. Pour le recourant, les modifications apportées au terrain ne seraient pas substantielles, si bien qu'aucune autorisation ne serait nécessaire. Il s'agit donc d'examiner en premier lieu si les aménagements litigieux sont soumis ou non à autorisation. b) Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 103 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit pour sa part qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté sans avoir été autorisé. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 22 LAT, sont considérés comme des constructions ou installations, tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (cf. les nombreux exemples cités par Ruch, Commentaire LAT ad art. 22 n° 24, et par Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001 n° 491 ss). Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes, telles que l'exploitation d'une gravière, l'aménagement d'un terrain de golf ou le remblai d'une place de dépôt. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est d'ailleurs pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour

déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 123 II 256 consid. 3, 120 Ib 379 consid. 3c, ATF 119 Ib 222 consid. 3a). L'assujettissement a ainsi été admis pour divers travaux de remblayage ou de creusement (arrêt du

E. 2

a) Les aménagements litigieux étant soumis à autorisation, il convient de vérifier s'ils pourraient être autorisés conformément à la zone viticole ou bénéficier d'une dérogation. Pour l'autorité intimée, ils ne peuvent être autorisés, dans la mesure où ils sont situés hors zone à bâtir, qu'il s'agit donc d'un changement d'affectation du sol, lequel ne peut être mis au bénéfice d'une dérogation, en raison d'un intérêt public prépondérant sur l'intérêt privé du recourant à jouir d'un grand jardin aménagé. Le recourant estime quant à lui qu'une dérogation serait parfaitement possible, aucun intérêt contraire ne s'y opposant. De plus, la modification du profil du terrain serait justifiée par l'utilisation qui en est faite, soit un pré arborisé. Il allègue également que la parcelle litigieuse était auparavant un verger. b) L'art. 25 al. 2 LAT précise que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Cette disposition a été concrétisée en droit cantonal aux art. 81 et 120 al. 1 let. a LATC. Selon l'art. 81 LATC, pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Cette décision ne préjuge pas de celle des autorités communales (al. 1). Par ailleurs, lorsque la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination, cette autorisation est accordée à condition qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose et que le terrain soit équipé (al. 2). Quant à l'art. 120 al.1 let. a LATC, il dispose que ne peuvent être construits, reconstruits, agrandis, transformés ou modifiés dans leur destination sans autorisation spéciale, les constructions hors des zones à bâtir. Selon l'annexe II au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC), l'autorité compétente pour délivrer les autorisations s'agissant des constructions hors zone à bâtir est le Département de l'économie, soit pour lui le Service du développement territorial (SDT). c) ca) S'agissant de la conformité des aménagements litigieux à la zone viticole, l'art. 52 LATC dispose que les zones agricoles et viticoles sont destinées à l'exploitation agricole, horticole et viticole liée au sol ainsi qu'aux activités reconnues conformes à ces zones par le droit fédéral. Selon l'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. La jurisprudence retient que seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. En d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles. Selon l'art. 16a al. 2 LAT, sont également conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice. Dans les régions traditionnellement vouées à la viticulture, les installations destinées non seulement à la culture, au traitement et à la récolte de la vigne,

mais aussi au pressurage du raisin, à la vinification, à l'élevage et, dans une certaine mesure en tout cas, au stockage, peuvent être maintenues en zone agricole (ATF 1A.152/2002 du 10 juillet 2003 consid. 3). cb) En l'espèce, les aménagements extérieurs réalisés sur la parcelle litigieuse constituent un jardin d'agrément et ne poursuivent aucun but en relation avec la culture ou l'exploitation de la vigne. Le recourant ne l'allègue d'ailleurs pas. Les aménagements litigieux ne sont dès lors clairement pas conformes à la zone viticole, si bien qu'ils ne peuvent être autorisés, à moins qu'une dérogation puisse entrer en ligne de compte.

d) da) L'art. 24 LAT dispose que, en dérogation à la disposition qui prévoit que seules peuvent être autorisées des constructions ou installations qui sont conformes à l'affectation de la zone (22 al. 2 let. a LAT), des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations en dehors de la zone à bâtir si leur implantation en dehors de la zone est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Selon la jurisprudence, une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 5; 129 II 63 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le Tribunal cantonal a notamment retenu qu'une plantation d'arbres fruitiers ou un jardin potager ne remplissait manifestement pas l'une et l'autre de ces conditions, si bien que ces aménagements ne pouvaient être autorisés à titre dérogatoire en zone agricole en application de l'article 24 LAT. Il en allait de même des aménagements qui leur étaient liés (compost et installation d'arrosage permanent) et de la clôture (AC.2005.0174, AC.2005.0250 précités). Par ailleurs, il a également estimé que le voeu des propriétaires d'offrir à leur chien un espace plus vaste où il pouvait s'ébattre librement, respectivement de disposer d'un espace privatif entièrement clos plus étendu, relevait d'un choix de convenance personnelle, si bien que le fait de clôturer deux parcelles, l'une en zone constructible, l'autre en zone agricole, ne répondait pas à l'exigence de l'implantation imposée par la destination (AC.2005.0236 précité).

db) En l'espèce, les aménagements litigieux ont été créés dans la partie colloquée en zone viticole de la parcelle pour agrandir le dégagement dont bénéficie le bâtiment d'habitation et ils répondent ainsi à des besoins de convenance personnelle. Rien n'impose objectivement qu'ils soient implantés en zone viticole. Par ailleurs, l'intérêt public à la protection d'un ensemble viticole harmonieux est prépondérant à l'intérêt purement privé du recourant à bénéficier d'un jardin d'agrément le plus étendu possible. Aucune dérogation ne peut dès lors être accordée.

e) Le recourant allègue encore que toutes les modifications du profil du terrain de moins de 50 centimètres de hauteur ne peuvent être remises en cause, en invoquant l'art. 68a du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1). Aux termes de l'art. 68a al. 2 let. b RLATC, ne peuvent être soumis à autorisation les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance tel que les travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0,50 m et le volume de 10 m³. En l'espèce, il a été constaté en audience que les mouvements de terre entrepris dépassent largement, vu leur ampleur et la surface du terrain, les 10 m³. Quand bien même ils respecteraient cette limite, il n'en reste

pas moins qu'ils ont été effectués hors zone à bâtir, nécessitant une autorisation spéciale, conformément aux art. 81 et 120 LATC. f) Finalement, le recourant invoque qu'une partie du jardin était déjà un verger et a produit une photographie aérienne datant des années 1980. L'art. 24c LAT permet de mettre au bénéfice de la garantie de la situation acquise, les constructions sises hors zone à bâtir qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone. En l'espèce toutefois, quand bien même la partie viticole de la parcelle aurait été un verger il y a une trentaine d'années, elle a recouvré son affectation viticole par la suite, selon les déclarations concordantes de toutes les parties (vigne arrachée en 2006). Elle ne peut ainsi bénéficier de la garantie de situation acquise. g) Vu ce qui précède, c'est à bon droit que l'autorité intimée a considéré que les travaux d'aménagements extérieurs réalisés ne pouvaient être admis en zone viticole ni comme conformes à l'affectation de cette zone en application de l'art. 16a LAT, ni à titre dérogatoire en application de l'art. 24 LAT. Le refus d'accorder une autorisation spéciale, nécessaire en l'espèce (voir consid. 1 ci-dessus), doit dès lors être confirmé.

E. 3

Reste à examiner l'ordre de remise en état du terrain. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (voir par exemple AC.2008.0178 du 29 décembre 2008; AC.2007.0259 du 6 mai 2008 confirmé par le TF 1C_260/2008 du 26 septembre 2008). La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci (voir AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 p. 448). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid.

E. 4

a) Finalement, tant la municipalité que le recourant s'interrogent sur la base légale permettant à l'autorité intimée d'interdire la délivrance du permis d'habiter. Pour le recourant, il serait inacceptable de lier la délivrance du permis d'habiter la maison au rétablissement du profil antérieur du jardin. Dans ses déterminations complémentaires, l'autorité intimée a indiqué qu'elle serait disposée à accepter la délivrance d'un tel permis dès l'engagement formel du recourant de remettre la parcelle en état. b) Selon l'art. 105 al. 1

er 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." Aux termes de l'art. 128 LATC: "Aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la municipalité. Cette autorisation, donnée sous la forme d'un permis, ne peut être délivrée que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et si l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. Le préavis de la Commission de salubrité est requis." Finalement, l'art. 130 al. 2 LATC est libellé comme suit: "La poursuite a lieu sans préjudice du droit de l'autorité d'exiger, selon les circonstances, la suppression ou la modification des travaux non conformes aux prescriptions légales et réglementaires et, en cas d'inexécution, de faire exécuter les travaux aux frais des propriétaires. Le permis d'habiter ou d'utiliser peut en outre être retiré." L'institution du permis d'habiter est uniquement destinée à permettre à la municipalité de vérifier que la construction est conforme aux plans approuvés ainsi qu'aux conditions posées dans le permis de construire et que les travaux extérieurs et intérieurs sont suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des habitants. Elle permet ainsi de sanctionner le propriétaire qui n'aurait pas respecté les plans et les conditions posées dans le permis de construire (RDAF 1968 p. 266). Le permis d'habiter est lié à la procédure de permis de construire; il représente un constat final de la conformité des travaux à la loi et aux règlements (AC.2007.0047 du 6 septembre 2007; AC.1997.0224 du 3 juin 1999 consid. 2a). c) En l'espèce, il ressort des considérants ci-dessus que les aménagements extérieurs n'ont pas fait l'objet de la demande de permis de construire initiale et ne sont pas conformes à la loi. Il convient toutefois de relever que le refus du permis d'habiter au recourant porte atteinte à son droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 er de la Constitution fédérale (Cst). Selon l'art. 36 Cst, toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale suffisante (al. 1 er), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). L'autorité intimée entend fonder ce refus sur l'art. 128 al. 1 LATC. L'art. 128 LATC permet à la municipalité de vérifier la conformité des travaux au permis de construire et de s'assurer que les travaux sont suffisamment achevés pour garantir la sécurité et la santé des habitants (AC.2004.0294 du 9 août 2005; RDAF 1978, p. 266). En l'occurrence, il ne ressort pas du dossier que les constructions érigées sur la parcelle du recourant ne respecteraient pas les conditions du permis de construire délivré le 22 août 2006, ni qu'elles soulèveraient un problème de sécurité ou de salubrité. Certes, le SDT a formulé une remarque dans la synthèse CAMAC rendant attentif la commune et le recourant sur le fait qu'aucun aménagement ne saurait être réalisé dans la partie viticole de la parcelle, mais ceci ne saurait encore être considéré comme une condition à la délivrance du permis de construire. Dans ces circonstances, la municipalité ne saurait refuser le permis d'habiter en se fondant sur cette disposition et l'ordre du SDT de ne pas délivrer ce permis doit être annulé. Par surabondance, le principe de la proportionnalité exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but visé (Moor, Droit administratif, Berne 1994, vo. I, p. 418). Or, s'agissant d'aménagements érigés en dehors du permis de construire autorisé, il paraît disproportionné de refuser le permis d'habiter au motif que le propriétaire aurait procédé à d'autres travaux non-conformes, consistant uniquement en des aménagements extérieurs.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours. La décision attaquée doit ainsi être réformée dans le sens du considérant 3c. Elle doit être annulée s'agissant de sa lettre C, chiffre III, qui ordonne à la municipalité de refuser la délivrance du

permis d'habiter. Un émolument réduit est mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). Vu sa mauvaise foi s'agissant de l'aménagement du jardin, nonobstant les avis contraires de l'autorité, il doit être considéré comme ayant inutilement prolongé la procédure; de plus, le recourant n'obtient que très partiellement gain de cause, si bien il se justifie de ne pas lui allouer de dépens et de mettre à sa charge des dépens réduits en faveur de la municipalité (art. 56 al. 1 et 2 LPA-VD). Conformément à l'art 56 al. 3 LPA-VD, le SDT n'a pas droit à des dépens.

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