

VD_OMNI AC.2008.0241 vom 26. Januar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0241

FR: VD_OMNI AC.2008.0241 du 26 janvier 2011

IT: VD_OMNI AC.2008.0241 del 26 gennaio 2011

Regeste

PILLOUD, ZEN-RUFFINEN c/ Service du développement territorial, Municipalité d'Yvorne | Le principe de la proportionnalité peut conduire à tolérer certains aménagements illicites si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage. Ordre d'enlever, dans des combles aménagées sans autorisation en appartements hors de la zone à bâtir, les appareils sanitaires et de cuisine et de démolir les murs intérieurs. Il est vrai que la démolition des murs intérieurs des combles ne changera rien à l'apparence extérieure du bâtiment. Il s'agit simplement de mesures préventives que l'autorité peut ordonner lorsque la manière dont les travaux illicites ont été exécutés fait craindre la récidive.

Erwägungen

E. 1

Sur le plan des faits, l'autorité intimée déclare n'être pas en mesure de fournir les calculs fondant la décision attaquée. Quant au recourant, il se plaint de ce que la taxation de l'ECA n'a pas été fournie. Un examen attentif du dossier montre toutefois que c'est le recourant lui-même qui, en annexe à sa lettre du

E. 5

Quant à la teneur de l'art. 24d LAT, dont alinéas 1 et 3 entrent ici en considération, et de l'art. 42a OAT qui s'y rapporte, elle est la suivante: Art. 24 d - Habitations sans rapport avec l'agriculture, détention d'animaux à titre de loisir, constructions et installations dignes de protection 1 L'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture. (...) 3 Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si: a. la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité; b. l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés; c. tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire; d. l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée; e. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Art. 42 a Transformation de bâtiments d'habitation agricoles à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (art. 24 d, al. 1, LAT) 1 Un agrandissement peut être admis conformément à l'art. 24 d, al. 1 et 3, LAT s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. 2 Pour des bâtiments d'habitation agricoles édifiés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral, des agrandissements peuvent être admis à l'intérieur du volume bâti existant dans les limites fixées à l'art. 42, al.

3. 3 Dans les deux cas, la reconstruction peut être admise si la destruction était due à une force majeure.

E. 6

La portée respective des deux groupes de dispositions citées ci-dessus n'est pas aisée à discerner à leur seule lecture. Elle a dû être précisée par la jurisprudence (v. p. ex. le rappel qu'en fait l'ATF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009): Intitulé "champ d'application de l'art. 24c LAT", l'art. 41 OAT précise que cette disposition 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. La date déterminante est en principe l'entrée en vigueur le 1er juillet 1972 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RO 1972 958 et les modifications ultérieures), 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). L'art. 24c LAT n'est pas applicable à toutes les constructions ou installations qui existaient au moment de la modification du droit: la garantie de la situation acquise ne s'étend en effet pas aux bâtiments qui ont été construits conformément au droit matériel en vigueur à l'époque et qui sont devenus contraires à l'affectation de la zone non point à cause d'une modification du droit mais par l'effet de changements factuels, comme par exemple l'abandon de l'exploitation agricole (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398). Ainsi, n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 24c LAT les constructions et installations servant à un usage agricole au moment de la modification du droit; elles ne sont pas devenues contraires à l'affectation de la zone au sens de la loi et de l'ordonnance, ceci même si elles ont par la suite été formellement attribuées à la zone agricole. De même, l'abandon ultérieur de l'affectation conforme à la zone n'entraîne pas l'application de l'art. 24c LAT. La possibilité de transformer des constructions et installations qui étaient utilisées à des fins agricoles au moment de la modification du droit et dont la destination agricole a été abandonnée ensuite doit être appréciée à la lumière des art. 24, 24a, 24b et 24d LAT (Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement territorial, Berne 2001, p. 43).

E. 7

En l'espèce, l'habitation litigieuse, qui est flanquée de deux constructions agricoles, a été construite au milieu de la plaine du Rhône, à égale distance des villages de Roche et de Chessel, en 1948. L'expérience montre qu'à une date aussi ancienne, on ne retrouve en général pas de trace d'une autorisation de construire (AC.2010.0047) mais il n'est pas contesté qu'à cette époque, cette construction était conforme au droit. La construction sert encore actuellement d'habitation au recourant, qui exploite à temps partiel un petit domaine agricole sans bétail. On retient comme exposé ci-dessus que l'habitation comportait en 1992 une surface de plancher utile de 175 m². D'après le constat fait dans les décisions des autorités cantonales en 2002, la parcelle où se trouve l'habitation litigieuse ne fait pas partie d'une entreprise agricole au sens de la LDFR.

E. 8

Si l'on confronte ce que l'on sait de la situation de l'habitation litigieuse à la date déterminante de 1972 avec les conditions restrictives auxquelles l'habitation de l'exploitant agricole est admise comme conforme à la zone agricole, on constate que rien n'indique qu'à l'époque, l'exploitation aurait comporté du bétail nécessitant la présence de l'exploitant sur

place. Le bâtiment n'a jamais été raccordé aux canalisations d'égout puisqu'il a bénéficié en 1993 d'une autorisation d'éliminer les eaux usées d'une autre manière. On peut douter que l'exploitation ait été rentable puisque le recourant effectuait des remplacements dans une gravière où il a même travaillé par la suite, de 1981 à 2003, comme chauffeur machiniste, puis à nouveau pour des remplacements par la suite. D'ailleurs, les autorités cantonales ont constaté en 2002 que le domaine du recourant ne constituait pas une exploitation agricole au sens de la LDFR, qu'il n'avait pas d'avenir et qu'il pouvait être démantelé. C'est ainsi que la parcelle supportant l'habitation a fait l'objet d'un morcellement autorisé et d'une mention de non-assujettissement à la LDFR. Dans ces conditions, on peut se demander si l'habitation litigieuse n'est pas devenue contraire à l'affectation de la zone en 1972 déjà. A cet égard, le tribunal a déjà eu l'occasion d'examiner la situation de l'habitation du vigneron, que la pratique cantonale (et en particulier la législation protégeant le Lavaux, dans les zones que les communes peuvent délimiter à cet effet) admettait comme conforme à la zone viticole/agricole. Se posait alors la question de savoir si l'habitation de l'exploitant dans cette zone ne doit pas, depuis 1972, être considérée comme contraire à l'affectation de la zone puisque elle ne peut en principe pas y trouver de justification, du moins selon la jurisprudence fédérale actuelle, dont il résulte que la conception contraire des autorités cantonales viole le droit fédéral. Le tribunal a donc appliqué l'art. 24c LAT à l'habitation vigneronne préexistante hors de la zone à bâtir (v. s'agissant de Lavaux, AC.2008.0203 du 6 août 2009 consid. 2; v. ég. AC.2005.0038 du 18 juin 2007; AC.1996.0152 du 29 novembre 2006 consid. 7). Le Tribunal fédéral a cependant jugé récemment que pour déterminer ce qui doit être considéré comme un usage agricole, il faut non pas se fonder sur la notion actuelle d'exploitation agricole (au sens de l'art. 7 LDFR), mais au contraire examiner ce qui était considéré comme usage agricole au 1er juillet 1972 selon l'ancienne loi fédérale sur la protection des eaux et la jurisprudence y relative: l'existence d'un besoin était objectivement démontrée lorsque les constructions projetées constituaient une nécessité absolue et que leur éloignement était justifié par le but auquel elles étaient destinées. Peu importait à l'époque que l'agriculture soit pratiquée à titre principal ou accessoire, dans un but économique ou pour des motifs idéaux, et qu'elle le soit à titre de loisirs ou dans un but de recherche. La condition de l'utilisation non agricole (déterminante pour s'application de l'art. 24c LAT) n'est donc pas remplie pour les constructions qui servaient encore à l'agriculture au moment du changement déterminant de réglementation, même si à ce moment-là, les conditions pour la délivrance d'une autorisation de construire n'auraient plus été réunies. Ainsi, l'habitation agricole qui n'était déjà plus rattachée qu'à quelques hectares exploités à temps partiel par son propriétaire, aussi bien en 1972 qu'en 1980 à l'entrée en vigueur de la LAT, doit être considérée comme étant utilisée conformément à la zone agricole si bien qu'elle ne devient pas contraire à l'affectation de la zone par l'effet d'un changement dans la réglementation, mais bien par le fait de l'abandon de l'exploitation agricole survenu ultérieurement (in casu en 1986): dans un tel cas, seul l'art. 24d LAT est applicable (ATF 1C_101/2009 du 11 décembre 2009, déjà cité, consid. 2.5). En regard de cette jurisprudence, l'habitation litigieuse, puisqu'elle sert au moins en partie d'habitation au recourant qui poursuit une activité agricole à temps partiel, doit être considérée comme étant encore conforme à la zone agricole. Elle ne cesserait de l'être que si son propriétaire abandonnait son activité agricole ou si elle passait dans la propriété d'un tiers non exploitant. Il devrait en principe en résulter que les travaux litigieux devraient être examinés en regard des règles qui permettent de reconnaître une habitation comme conforme à la zone agricole. Or il est indubitable qu'en regard du droit actuel, la construction d'une habitation pour un exploitant agricole ne

pourrait pas être autorisée à l'emplacement du bâtiment litigieux, ne serait-ce que parce que l'exploitation ne comporte pas de bétail. On ne peut donc pas envisager que la surface habitable, que les directives déjà évoquées limitent étroitement, puisse être augmentée par l'aménagement d'appartements dans les combles.

E. 9

Ni le recourant ni l'autorité intimée n'ont d'ailleurs envisagé d'examiner les travaux litigieux sous l'angle des règles relatives à la construction d'une habitation conforme à la zone agricole. Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a considéré que le bâtiment litigieux avait encore un usage agricole après le 1er juillet 1972 et elle en a déduit qu'il y avait lieu d'appliquer l'art. 24d LAT. De son côté, le recourant, pour demander l'application de l'art. 24c LAT, conteste que le bâtiment ait encore eu un usage agricole après le 1er juillet 1972. Habité par l'exploitant à temps partiel d'un domaine agricole, le bâtiment litigieux est demeuré conforme à la zone agricole pour les motifs qui viennent d'être exposés. On ne peut donc pas considérer qu'on se trouverait en présence d'un bâtiment qui n'est plus conforme à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou du plan d'affectation, au sens des art. 24c LAT et 41 OAT. Pour appliquer l'art. 24d LAT, l'autorité intimée considère que le bâtiment litigieux a conservé un usage agricole après le 1er juillet 1972, ce qui paraît exact puisque le recourant y habite toujours en exploitant son domaine à temps partiel. Il importe peu que l'activité agricole du recourant se poursuive ou qu'elle ait déjà cessé comme dans l'hypothèse examinée dans la dernière jurisprudence citée ci-dessus. En effet, à la rigueur de son texte, l'art. 24d LAT envisage sans autre d'autoriser qu'un immeuble d'habitation agricole perde son rapport avec l'agriculture, sans exiger qu'il ait au préalable cessé d'être conforme à la zone parce que l'activité agricole de son habitant-exploitant aurait cessé: il s'agit précisément d'autoriser l'abandon du rapport avec l'agriculture, avec la cautèle que cela ne doit pas induire la nécessité d'une construction de remplacement (art. 24d al. 3 let. a LAT) que l'exploitant pourrait prétendre ériger à nouveau en zone agricole. De même, l'agrandissement permis par l'art. 42a al. 2 OAT concerne les bâtiments d'habitations agricoles qui ont été "édifiés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral", mais il ne présuppose pas que l'usage d'habitation soit devenu contraire à la zone agricole avant que l'agrandissement puisse être autorisé. Or en l'espèce, le bâtiment litigieux a précisément été érigé légalement en 1948, soit avant la délimitation de la zone agricole et avant même l'instauration, par le droit fédéral de la protection des eaux entré en vigueur en 1972, des prémisses de la séparation entre la zone à bâtir et les autres zones. C'est donc à juste titre que l'autorité a appliqué l'espèce l'art. 24d LAT.

E. 10

S'agissant de l'agrandissement litigieux, le recourant évoque une surface habitable préexistante de 375 m², qu'il met en rapport avec l'augmentation de 228 m² que la décision attaquée impute à l'aménagement des combles. Dans son argumentation relative au principe de la proportionnalité, il fait valoir que l'aménagement de deux appartements de 2,5 pièces dans les combles n'est pas nécessairement une dérogation majeure compte tenu du fait que le bâtiment litigieux comprend déjà deux très grands appartements. On ignore d'où le recourant tire la surface de 375 m² qu'il invoque. Une surface de cet ordre de grandeur équivaut probablement à la somme des surfaces habitables du rez et de l'étage tels qu'ils ont été autorisés en 1993. Cependant, ce n'est pas sur cet état-là du bâtiment qu'il faut se fonder pour mesurer l'agrandissement possible. Sans doute l'art. 24d al. 2 let. b LAT prévoit-il que

l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doivent demeurer pour l'essentiel inchangés, sans préciser quelle est la date déterminante pour cette appréciation. En revanche, l'art. 42a al. 2 OAT, qui met en oeuvre l'art 24d LAT, assigne à l'agrandissement qu'il autorise à l'intérieur du volume bâti une limite qu'il fixe par un renvoi à l'art. 42 al. 3 OAT. Il se justifie donc de s'en référer également, pour identifier l'état déterminant du bâtiment, à la règle de l'art. 42 al. 2 OAT selon laquelle 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, c'est-à-dire en principe en 1972, comme en l'espèce. Le tribunal a d'ailleurs déjà constaté que les conditions d'une transformation selon l'art. 24d al. 1 LAT sont pour l'essentiel identiques à celles de l'art. 24c LAT (AC.2009.0232 du 23 novembre 2010). Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a considéré, en bref, que même si la surface brute de plancher habitable au 1er juillet 1972 atteignait déjà les 175 m² relevés par l'ECA au début de 1992, l'agrandissement que l'art. 24d LAT permettrait d'autoriser n'atteindrait que 104,5 m² (60 % de 175 m²), ceci à l'intérieur du volume bâti existant, alors que l'autorisation délivrée en 1993 a permis d'agrandir cette surface d'environ 200 m², ceci en outre à l'extérieur du volume existant. L'autorité intimée en a déduit à juste titre qu'il n'était pas possible d'autoriser une nouvelle augmentation de la surface brute de plancher utile d'environ 228 m² par l'aménagement des combles.

E. 11

a) L'art. 105 al. 1 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) 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. Ainsi, en cas de refus de l'autorisation cantonale, la démolition peut être ordonnée sur la base de l'art. 105 LATC par l'autorité cantonale, à savoir le Service du développement territorial, seul compétent, à l'exclusion de la municipalité, pour statuer sur un ordre de démolition hors de la zone à bâtir (AC.2010.0010 du 3 juin 2010; AC.2008.0193 du 4 mars 2010; AC.2009.0045 du 29 janvier 2010; AC.2008.0262 du 24 novembre 2009; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009; AC.2008.0293 du 8 juin 2009; AC.2001.0010 du 8 mai 2001). b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir par exemple 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 ou 1C_260/2008 du 26 septembre 2008), l'ordre de démolir une construction illicite 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 (ATF 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la 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). On notera au passage que selon certains de ses arrêts, le tribunal de céans confirmerait "en principe" les ordres de remise en état et ne renoncerait à cette sévérité que lorsqu'il est possible de remédier aux irrégularités (voir en dernier lieu à AC. 2007. 00 34 du 22 janvier 2009 ; AC. 2007. 00 152 du 21 octobre 2008). On peut tout d'abord se demander s'il y a

place pour une conception spécifiquement vaudoise en matière d'ordre de démolition et de remise en état, alors que la matière est densément balisée par une abondante jurisprudence fédérale (voir récemment 1C_556/2009 du 23 avril 2010 destiné à la publication; 1C_262/2009 du

E. 14

On note enfin qu'au titre du principe de la proportionnalité, la décision attaquée, du 3 septembre 2008, avait accordé un délai d'une année au recourant pour se soumettre à l'ordre de démolition. La procédure de recours aura procuré au recourant plus d'une année supplémentaire. Il n'y a pas lieu d'y revenir. Il appartiendra à l'autorité intimée de fixer un nouveau délai d'exécution pour les mesures de remises en état énumérées au chiffre 2 à 8 de la décision attaquée.

E. 15

Pour ce qui concerne le chiffre 1, la décision attaquée est probablement dépourvue de base légale en tant qu'elle ordonne la résiliation des baux des appartements (AC.2006.0315 du 15 décembre 2008; AC.2009.0008 du 15 mai 2009). Du reste, un tel ordre ne serait pas susceptible d'exécution forcée. Cela ne semble d'ailleurs pas avoir échappé à l'autorité intimée qui s'est réservée de prendre d'autres mesures pour faire libérer les locaux. Cependant, cette réserve n'a pas la portée d'une décision car elle ne modifie en rien les droits et obligations (art. 3 LPA-VD) des destinataires de la décision. Comme de toute manière, le délai imparti est échu, il suffit de préciser que l'autorité intimée n'aura pas à le fixer à nouveau.

E. 16

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté aux frais du recourant qui n'a pas droit à des dépens.

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