

VD_OMNI AC.2009.0232 vom 23. November 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-11-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0232

FR: VD_OMNI AC.2009.0232 du 23 novembre 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0232 del 23 novembre 2010

Regeste

MONNET/Service du développement territorial, Municipalité de Montreux, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Chalet d'alpage sis en zone agricole et intermédiaire. Possibilités de transformation et d'agrandissement limitées conformément aux art. 24 c et d al. 1 LAT et 42 OAT. Bâtiment ayant reçu une note 4 de recensement architectural. En conséquence, des possibilités plus étendues d'agrandissement en application de l'art. 24 d al. 2 LAT ne sont pas possibles, le bâtiment n'étant pas jugé digne d'être protégé au sens de cette disposition.

Erwägungen

E. 1

Conformément à l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole. Elles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (lettre a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (lettre b). Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b). D'éventuelles dérogations à l'art. 22 LAT sont à examiner aux conditions des art. 24 à 24d. En l'occurrence, la parcelle est sise hors zone à bâtir, pour partie en zone intermédiaire, pour partie en zone agricole. Bien que le terrain soit équipé, l'affectation envisagée d'habitation n'est pas conforme à la zone, de sorte qu'une autorisation fondée sur l'art. 22 LAT n'entre pas en ligne de compte. S'agissant d'une éventuelle dérogation, les conditions auxquelles sont autorisés la transformation et le changement d'affectation d'une construction sise hors de la zone à bâtir sont régies exhaustivement par les art. 24 à 24d LAT (Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 273 n° 583). L'art. 24 LAT permet d'autoriser un changement d'affectation si l'implantation de la construction ou installation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. L'affectation envisagée n'est toutefois pas imposée par sa destination dans la zone agricole, de sorte qu'une dérogation fondée sur cette disposition n'entre pas en ligne de compte.

E. 2

L'autorité intimée a fondé sa décision sur l'art. 24c LAT, dont la teneur est la suivante:

" 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 de cette disposition est défini à l'art. 41 OAT, selon lequel: " 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. " a) L'art. 24c LAT vise les bâtiments qui ont été construits légalement avant le 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur la protection des eaux qui a introduit pour la première fois une séparation stricte des territoires constructibles de ceux qui ne le sont pas. L'art. 24c LAT s'applique ainsi aux bâtiments d'habitation édifiés avant le 1^{er} juillet 1972, aux bâtiments anciennement agricoles dont l'affectation a été changée avant cette date (il en ira de même des constructions, initialement conformes à la zone, mais devenues par la suite non réglementaires en raison d'un déclassement – postérieur au 1^{er} juillet 1972 – hors des zones à bâtir); mais non aux constructions et installations qui avaient un usage agricole au moment de la modification du droit, car on ne saurait considérer qu'elles soient devenues contraires à l'affectation de la zone au sens de la loi et de l'ordonnance (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; AC.2009.0215 du 26 mars 2010 ; F. Meyer Stauffer, La zone agricole, in: Journée Suisse du droit de la construction, Fribourg 2001, p. 53; AC.2002.0224 du 11 mars 2003; AC.2001.0075 du 23 août 2001). La garantie de l'art. 24c LAT ne s'étend en revanche pas aux constructions et installations qui sont devenues 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 1C_314/2009 du 12 juillet 2010; ATF 129 II 396; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2001, chapitre V, ch. 2.2, p.6). b) En l'espèce, l'autorité intimée a admis que le bâtiment avait perdu sa vocation agricole avant le 1^{er} juillet 1972 et a été affecté en partie à l'habitation. Il n'est en revanche pas certain que cette affectation ait subsisté, dès lors que le bâtiment n'est plus utilisé depuis 1990. Il convient toutefois de relever que le précédent propriétaire avait obtenu une autorisation de construire en 1991, dont il n'a toutefois pas fait usage. Quoi qu'il en soit, le bâtiment a été conservé depuis dans sa substance, de sorte que la question d'une éventuelle transformation à des fins d'habitation peut se poser, que ce soit au regard de l'art. 24c LAT comme l'a retenue l'autorité intimée, ou de l'art. 24d al. 1 LAT, dès lors qu'il est admis qu'une partie du bâtiment en tout cas était affectée à l'habitation agricole (cf. AC.2007.0128 du 28 mars 2008). L'art. 24 d al. 1 LAT dispose: "L'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture."

E. 3

Afin de déterminer les limites d'une transformation et d'un agrandissement, l'art. 42a OAT indique que des agrandissements peuvent être admis à l'intérieur du volume bâti existant dans les limites fixées à l'art. 42 al. 3 OAT. Les conditions d'une transformation selon l'art. 24d al. 1 LAT sont ainsi pour l'essentiel identiques à celles de l'art. 24c LAT (Dupré, Commentaire LAT, n. 9 ad art. 24d). a) Selon l'art. 42 OAT, 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 plus respectée lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone est agrandie de plus de 60%, à l'intérieur du volume bâti existant (al. 3 let. a) ou lorsque l'agrandissement à l'extérieur du volume bâti existant excède 30% ou 100 m², étant précisé que les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti ne comptent que pour moitié (al. 3 let. b). b) L'art. 42 al. 3 OAT retient la surface utilisée pour un usage non conforme à la zone comme point de référence s'agissant d'apprécier si un agrandissement est ou non mesuré au regard de l'art. 24c al. 2 LAT. Selon les recommandations précitées de l'Office fédéral du développement territorial (Nouveau droit de l'aménagement du territoire, chapitre IV, ch. 2.4.4, p. 45), cette référence permet de préciser que la comparaison des surfaces ne se limite pas aux surfaces brutes de plancher (SBP), conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue sous l'empire de l'art. 24 al. 2 aLAT (ATF 112 Ib 94 consid. 3). Ce qui est déterminant, c'est l'ampleur réelle de l'agrandissement, même si celui-ci consiste dans la réalisation de garages, de locaux de chauffage, de caves, de combles, etc. Cela ne signifie toutefois pas que les surfaces utilisées de manière non conforme à la zone peuvent être agrandies à volonté. Ainsi, la transformation de combles en locaux chauffés, dotés de fenêtres et par conséquent habitables est également à considérer comme un agrandissement dont les limites doivent respecter les conditions fixées à l'art. 42 al. 3 OAT. Dans un arrêt du 7 juin 2005 (1A.289/2004 consid. 2.2.2), le Tribunal fédéral a jugé que la surface à prendre en considération comprenait ainsi non seulement la surface brute de plancher utile, mais également les surfaces annexes existantes, telles que les garages, les locaux de chauffage, les caves et les combles, qui sont reliés directement et par un lien fonctionnel au logement servant à un usage non conforme à l'affectation de la zone. En revanche, les surfaces qui ne sont pas systématiquement utilisées de manière contraire à l'affectation de la zone ne sont pas prises en compte dans la comparaison des surfaces. Il en va notamment ainsi des bâtiments d'exploitation agricole, dont l'utilisation pour y abriter des véhicules ou des chevaux peut être autorisée au-delà des limites fixées par l'art. 42 al. 3 OAT pour autant qu'elle ne s'accompagne pas de travaux de transformation ou d'agrandissement (AC.2009.0215 précité) . c) En l'espèce, l'autorité intimée a retenu une surface affectée à l'habitation de 25 m². Cette surface peut être confirmée, dans la mesure où le tribunal a pu constater en audience que la partie supérieure du bâtiment n'était et n'avait apparemment jamais été affectée à l'habitation. En conséquence, conformément à l'art. 42 OAT, un agrandissement à l'intérieur doit effectivement être limité à 15 m² dans les volumes ou à 7m² hors volume.

E. 4

Le changement d'affectation doit être adapté aux caractéristiques du bâtiment protégé en ne doit pas porter atteinte à ses abords. Une modification des aménagements extérieurs peut être autorisée. Les autres conditions fixées par le droit fédéral sont réservées." b) Actuellement le bâtiment litigieux ne fait pas l'objet d'une protection particulière. Le SIPAL est intervenu dans le cadre de la présente procédure et a procédé à une estimation de la valeur dudit bâtiment auquel il a considéré qu'il y avait lieu d'attribuer la note 4. Cette

autorité a ainsi préavisé en défaveur de la mise sous protection de l'objet. Or, selon la pratique cantonale relative à l'application de l'art. 81a LATC (Département de l'économie, Constructions et installations dignes d'être protégées, Application de l'article 81a LATC dans le cadre de la planification communale, Guide-conseil à l'intention des communes et de leurs mandataires, p. 8 et 10), les monuments dignes d'être protégés sont ceux classés ou inscrits à l'inventaire (notes 1-2), voire ceux en note 3. S'agissant de bâtiments en note 4, leur mise sous protection est exceptionnelle, lorsqu'ils révèlent une qualité paysagère remarquable. Le recourant a certes produit un rapport qui tend à mettre en avant les qualités architecturales du bâtiment litigieux. En l'état toutefois, le bâtiment ne bénéficie pas d'une telle mise sous protection au sens de l'art. 24d al. 2 LAT. Au vu de ce qui précède, les travaux sollicités ne sauraient être autorisés en application de cette disposition.

E. 5

Le recourant considère que d'autres bâtiments semblables dans le voisinage auraient bénéficié de possibilités d'agrandissement. Il se plaint ainsi implicitement d'une inégalité de traitement. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur 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 (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les références citées). 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 prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 1C_133/2010 du 4 juin 2010 consid. 4.1; ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2/3 et les arrêts cités). En l'occurrence, le recourant a sollicité, à l'appui de ses allégations, la production de plusieurs dossiers relatifs à des constructions qui auraient été autorisées en relation avec des bâtiments présentant des similitudes avec le sien. Il ressort toutefois de ces dossiers que le bâtiment transformé sur la parcelle n° 4436 bénéficie de la note 3, de sorte que les transformations ont pu être autorisées au-delà des limites prévues aux art. 24c LAT et 42 OAT. Quant aux autres parcelles, aucune autorisation n'a été délivrée pour la parcelle n° 4342, la procédure étant encore pendante devant l'autorité intimée. Aucune demande n'est actuellement pendante s'agissant de la parcelle n° 6300 et la parcelle n° 4446 est colloquée en nature de forêt et pré-champ. A la lumière de ces différents cas, il n'est ainsi pas possible de retenir une pratique d'application incorrecte de la loi par l'autorité intimée dont le recourant pourrait se prévaloir sous l'angle de l'égalité de traitement.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Le recourant qui succombe supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative: LPA-VD; RSV 173.36). Il n'est pas alloué de dépens à l'autorité intimée qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 56 al. 3 LPA-VD).