

VD_OMNI AC.2011.0029 vom 13. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0029

FR: VD_OMNI AC.2011.0029 du 13 février 2014

IT: VD_OMNI AC.2011.0029 del 13 febbraio 2014

Regeste

SCHORI/Service du développement territorial, Municipalité de Montreux | Bâtiment construit après 1972 pour la poste, qui a mis prématurément fin au contrat de bail conclu pour une durée de 25 ans. Des travaux d'aménagements ne peuvent être autorisés que sous l'angle de l'art. 24 LAT. Il n'y a en l'occurrence aucun besoin de disposer d'une zone habitable supplémentaire suite au départ de la poste. Pas de nécessité de créer une remise pour le chasse-neige et la citerne à mazout, qui peuvent être entreposés dans le garage existant. En revanche, la création d'un accès à l'étage et d'un WC peuvent être considérés comme étant imposés par leur destination, les plans déposés à l'occasion de l'enquête n'en prévoyant pas. Ces aménagements ne pouvaient être réalisés qu'à l'extérieur du volume bâti, compte tenu de la surface restreinte du bureau de poste (consid. 9). En application du principe de la proportionnalité et compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, seule la suppression des arrivées d'eau courante et l'évacuation des appareils sanitaires est exigée, ce qui suffit à garantir que le local de l'étage ne sera pas utilisé à des fins d'habitation (consid. 10). Recours au TF rejeté (arrêt 1C_139/2014 du 17 mars 2015).

Erwägungen

E. 1

Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. La motivation de la décision attaquée serait insuffisante, sous l'angle de la proportionnalité de l'ordre de remise en état. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.; 17 al. 2 Cst/VD; art. 33 ss de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RSV 173.36]). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 136 V 351 consid. 4.4 p. 356, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu confère également à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision ou un jugement défavorable à sa cause soient motivés. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188, 229 consid. 5.2 p. 236, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, l'autorité intimée a rejeté

succinctement le moyen d'une violation du principe de proportionnalité soulevé par le recourant. Elle ne s'est en particulier pas prononcée sur l'argument du recourant, relatif à l'écoulement du temps depuis la réalisation des constructions litigieuses, dont la remise en état est exigée. c) Une violation du droit d'être entendu peut de toute manière être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390). Même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il faut renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente, lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197/198, et les arrêts cités). A supposer que la décision attaquée soit insuffisamment motivée, ce défaut aurait été guéri dans le cadre de la procédure de recours. Le recourant a pu faire valoir tous ses moyens devant le Tribunal, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (art. 98 LPA-VD). En outre, admettre le recours sur ce point reviendrait à prolonger inutilement la procédure et constituerait une mesure vide de sens. Le grief tiré du droit d'être entendu doit être rejeté.

E. 2

Bâtiment 2920 (ancien bâtiment agricole) Le SDT a examiné si le studio réalisé pouvait être autorisé en vertu des art. 24c ss LAT, notamment s'il restait un potentiel d'agrandissement dans les volumes existants. a) Selon l'art. 24 al. 2 aLAT, le droit cantonal permettait la rénovation, la transformation partielle ou la reconstruction de constructions et installations lorsqu'elles respectaient les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Cette possibilité exigeait cependant une loi cantonale d'exécution. La jurisprudence du Tribunal fédéral à propos de l'art. 24 al. 2 aLAT avait adopté les principes suivants: la transformation pouvait consister en un agrandissement, une modification intérieure ou un changement d'affectation. Elle était partielle lorsque le volume, l'apparence extérieure et la destination du bâtiment restaient largement identiques et que la transformation ne générait pas d'effet important sur l'affectation de la zone, l'équipement ainsi que l'environnement. L'art. 24 al. 2 aLAT englobait également les changements d'affectation qui ne nécessitaient pas de travaux de transformation lorsqu'ils avaient des incidences considérables sur l'environnement et l'aménagement du territoire (ATF 127 II 215, consid. 3a, JdT 2002 I p. 686ss). En règle générale, un agrandissement n'était pas autorisé lorsqu'il dépassait 30% du volume initial du bâtiment. La possibilité de transformer des constructions non-conformes à l'affectation de la zone ne pouvait en outre être utilisée qu'une seule fois (ATF 127 II 215 consid. 3a, JdT 2002 I p. 686ss). Conformément à l'art. 24c al. 2 LAT, dans sa teneur telle qu'adoptée lors de la modification de la LAT du 20 mars 1998 (RO 2000 2042), il était possible de transformer partiellement ou d'agrandir des constructions et des installations sises hors de la zone à bâtir et non-conformes à l'affectation de la zone, mais qui ne pouvaient être utilisées conformément à leur destination, pour autant que les bâtiment aient été érigés ou transformés légalement. L'autorisation à cet effet ne requérait plus l'application du droit cantonal, mais ressortissait directement au droit fédéral. Une loi cantonale d'exécution demeurait toutefois requise pour les exceptions prévues à l'art. 24d LAT, qui concernaient les constructions érigées légalement avant la date déterminante, mais qui avaient toujours une vocation agricole. La notion de transformation partielle n'a pas changé suite à la révision du 20 mars 1998; le Tribunal fédéral a en effet rappelé que le nouvel art. 24c LAT avait pour but de formaliser la jurisprudence du Tribunal fédéral à propos de l'art. 24 al. 2

aLAT (ATF 127 II 215, consid. 3a, JdT 2002 I p. 686ss). Le Conseil fédéral a au surplus concrétisé dans les articles 41 et 42 OAT les modifications que l'art. 24c al. 2 LAT autorise, notamment en ce qui concerne la conservation de l'identité de la construction ou de l'installation. De l'avis de la doctrine, les dispositions dérogatoires ont été élargies, afin de s'aligner sur la pratique toujours plus permissive de certains cantons, en autorisant un changement d'affectation limité des bâtiments d'habitation agricoles n'étant plus utilisés à ce titre, à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (cf. art. 24d al. 1 LAT; sur cette question, voir Muggli, Commentaire LAT, remarques préliminaires relatives aux articles 24 à 24d et 37a, p. 5). En 2003, le Conseil fédéral a introduit l'art. 42a OAT, en relation avec l'application de l'art. 24d LAT, en vue d'apporter des assouplissements, qui comporte des précisions au sujet de la transformation d'habitations agricoles à des d'habitation sans rapport avec l'agriculture. Lors d'une révision partielle de la LAT adoptée le 23 mars 2007 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007 (RO 2007 3637-3640), a été supprimée la délégation de compétence aux cantons pour l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture. b) La modification de la LAT du 23 décembre 2011, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012, vise à permettre que les bâtiments d'habitation érigés sous l'ancien droit, ainsi que ceux pourvus de bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus, bénéficient de possibilités de transformation identiques, que leur usage d'habitation ou leur utilisation en 1972 ait été de nature agricole ou non agricole (Initiative cantonale, Constructions hors des zones à bâtir, Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011, in FF 2011 6533). Cette modification a ainsi pour but d'assurer l'égalité de traitement entre tous les bâtiments d'habitation édifiés sous le droit antérieur, à savoir ceux édifiés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral, que leur utilisation en 1972 ait été de nature agricole ou non agricole (Révision partielle de l'OAT, Rapport explicatif, Office fédéral du développement territorial ARE, octobre 2012, p. 3; ci-après: Rapport explicatif ARE 2012). Jusqu'à la révision de la LAT, l'art. 24c LAT ne s'appliquait qu'aux bâtiments non agricoles érigés selon le droit antérieur, car ils étaient les seuls à pouvoir devenir contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Dès lors que la modification du 23 décembre 2011 a étendu le champ d'application de l'art. 24c LAT aux bâtiments d'habitation agricoles, cela signifie que, de façon générale, les bâtiments édifiés sous le droit antérieur sont régis par l'art. 24c LAT, sauf s'il s'agit de constructions et installations agricoles isolées non habitées (cf. art. 41 al. 2 LAT). Lorsqu'un bâtiment d'exploitation agricole est contigu à un bâtiment d'habitation, l'ensemble est considéré comme un seul bâtiment au sens de l'art. 24c LAT et par conséquent comme un bâtiment (partiellement) habité. Les bâtiments d'exploitation agricole annexes ont été ajoutés au projet parce que la partie habitable d'une ferme et la partie consacrée à l'exploitation agricole forment un tout, et qu'il est souvent très difficile, voire absurde, de rénover, transformer ou reconstruire seulement la partie habitable. En outre, selon l'OAT de 2000, il était déjà possible d'étendre l'usage d'habitation aux bâtiments d'exploitation contigus; il fallait cependant qu'il ne s'agisse que d'une augmentation mesurée de l'utilisation en tant qu'habitation (cf. art. 42 al. 3 OAT du 28 juin 2000) (FF 2011 6538). Il n'est dès lors plus nécessaire, à teneur du droit actuellement en vigueur, de déterminer si l'on se trouve en présence d'une habitation agricole qui était encore utilisée à des fins conformes à l'affectation de la zone au moment de la modification du droit en 1972 et dont la destination agricole a été abandonnée, comme c'est le cas en l'espèce. Le tribunal

cantonal avait en effet mis en évidence que, dans ces circonstances, la possibilité de transformer des constructions et installations devait 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; ATF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009; arrêt AC.2008.0241 du 26 janvier 2011, consid. 6). c) Plusieurs révisions de la LAT et de l'OAT ont eu pour but de faciliter les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant et de décourager les projets à l'extérieur du dit volume. La révision partielle du 23 décembre 2011 a fait un pas de plus dans cette direction: selon l'art. 24c al. 4 LAT, les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. A la suite de la consultation, a été biffé le critère du droit actuel selon lequel un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant. Il n'a en pratique plus de signification propre à côté des conditions de l'art. 24c al. 4 LAT. Etant donné que les bâtiments d'habitation agricoles entrent désormais dans le champ d'application de l'art. 42 OAT, il n'est plus possible de parler de "surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone". L'adaptation du libellé de l'art. 42 OAT permet de fixer dans l'ordonnance des limites chiffrées (30% et 100 m²) correspondant à la pratique nécessitant la référence à deux sortes de méthodes de mesure (Rapport explicatif ARE 2012 p. 9/10).

E. 3

On peut se demander quel est le droit applicable à l'examen de la légalité matérielle des constructions litigieuses. En effet, le studio, dont l'autorité intimée a ordonné la démolition, a été construit en 1992, alors que l'art. 24d LAT n'avait pas encore été adopté. Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (ATF 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 4 p. 5; 127 II 209 consid. 2b p. 211, cas dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les modifications de la LAT, qui étaient entrées en vigueur entre l'arrêt du Tribunal cantonal et le sien, devaient trouver application, pour autant qu'elles fussent plus favorables; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). L'art. 24d LAT a été introduit lors de la révision de la LAT en 1998, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2000 (RO 2000 2042; FF 1996 III 485) et n'a été modifié qu'à une occasion, lors de l'entrée en vigueur d'une modification de la LAT le 1^{er} septembre 2007 (RO 2007 3637; FF 2005 6629). La nouvelle formulation adoptée en 2007 n'a toutefois rien changé à la situation juridique, résultant de l'application des alinéas 1 et 3 de l'art. 24d LAT, qui entrent ici en considération (Message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 2 décembre 2005; FF 2005 6629, p. 6645). Avant cette modification, les travaux relatifs à des bâtiments d'habitation agricoles ne pouvaient être autorisés qu'aux conditions restrictives de l'art. 24 al. 1 LAT (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne, 2001, p. 288). Les autorisations relatives à de nouvelles constructions ou installations, ainsi que pour tout changement d'affectation, ne pouvaient être délivrées que si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir était imposée par leur destination (art. 24 al. 1 let. a LAT) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y opposait (art. 24 al. 1 let. b LAT). L'art. 24d al. 1 LAT, qui prévoit que l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être

autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture, est plus favorable au recourant. L'art. 42a aOAT, qui concrétisait initialement l'art. 24d LAT, a été introduit par l'ordonnance du 21 mai 2003, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003 (RO 2003 1489). Dans sa version initiale, l'art. 42a aOAT renvoyait à l'art. 42 aOAT dans le cas particulier où la construction avait été édifée légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral, en ce qui concerne toutefois uniquement les transformations à l'intérieur du volume bâti. Suite à la modification de la LAT et de l'OAT du 23 décembre 2011, un agrandissement à l'extérieur du volume bâti est également possible, aux mêmes conditions que celles qui valaient seulement pour les constructions réalisées selon l'art. 24c aLAT. Désormais, les exigences qui étaient contenues à l'art. 42a aOAT, ont été reprises à l'art. 42 OAT, s'agissant toutefois uniquement des constructions et installations au bénéfice de la situation acquise, c'est-à-dire les constructions érigées selon l'ancien droit. Compte tenu de ce qui précède, il semble que le droit actuellement applicable soit favorable au recourant. La possibilité d'effectuer des agrandissements à l'extérieur du volume interne a en effet été calquée sur les exigences qui s'appliquaient aux cas visés à l'art. 24c LAT, dont il a été reconnu qu'il offrait des possibilités plus importantes d'augmentation du volume habitable. Le Tribunal fédéral a cependant relevé que, pour les cantons qui ont totalement fait usage de leur marge d'appréciation sur la base de l'art. 24 al. 2 aLAT, le nouveau droit n'est pas plus favorable pour une reconstruction; il est au contraire plus strict en ce sens que l'art. 24c al. 1^{er} LAT restreint le droit de reconstruire aux constructions et installations qui ne sont plus conformes à la zone, c'est-à-dire 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) (ATF 127 II 209 consid. 2c p. 212). Pour les bâtiments de dimension importante, les critères posés par l'art. 42 OAT, en particulier le critère de la limitation de l'agrandissement total à 100 m², peuvent s'avérer en outre plus sévères que ceux définis par l'ancien droit (Karlen, Die Ausnahmewilligung, nach Art. 24-24d RPG, ZBl 2001 291, spé. p. 299). Sous l'ancien droit, le Tribunal fédéral rejetait enfin systématiquement les règles schématiques et tendait à privilégier, lorsqu'il s'agissait de déterminer si l'identité de la construction était respectée, une mise en balance de tous les aspects déterminants (Muggli, Commentaire LAT, n° 24 ad art. 24c, et les réf. cit.). En règle générale toutefois, un agrandissement n'était pas autorisé lorsque la surface utile et/ou le volume augmentaient d'un tiers ou plus. Il fallait à cet égard se fonder sur les surfaces et les volumes réels utilisables objectivement d'après l'ensemble des circonstances (cf. ATF du 28 mai 2001, publié in ZBl 2002 354, consid. 5a, RDAF 2003 I 503; ATF 127 II 215, consid. 3a, et les références citées).

E. 4

Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

E. 5

a) L'art. 24c LAT, dans sa teneur antérieure au 1^{er} novembre 2012 (RO 2000 2044), soit au moment où le SDT a octroyé son autorisation spéciale, prévoit que les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, 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 (al. 1). 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 (al. 2). L'art. 42 OAT, dans sa teneur avant le 1^{er} novembre 2012 (RO 2000 2061 et RO 2007 3643), pose des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées à de telles constructions. L'identité de la construction et de ses abords doit être respectée pour l'essentiel (al. 1). Selon l'alinéa 3 de l'art. 42 OAT, 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, différentes règles doivent en tout cas être respectées: à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 % (let. b), tandis qu'à l'extérieur, l'agrandissement ne peut excéder 30% de la surface utilisée pour un usage non-conforme à l'affectation de la zone ni 100 m² (let. b). b) La modification de la LAT du 23 décembre 2011 concerne notamment l'art. 24c LAT, excepté son 1^{er} alinéa. 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 (art. 24c al. 2 LAT). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral; le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). La modification de l'art. 24c LAT a entraîné celle des art. 41 et 42 OAT, également entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012. L'art. 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installation érigées selon l'ancien droit) (art. 41 al. 1 OAT). Il n'est pas applicable aux constructions et installations agricoles isolées et inhabitées (al. 2). L'art. 42 OAT dispose qu'une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque 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 l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (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; les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60%, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (al. 3 let. a); un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30% ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes); les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié (al. 3 let. b); les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (al. 3 let.

c). Le nouvel art. 43a OAT prévoit par ailleurs que des autorisations ne peuvent être délivrées sur la base de la présente section que si les conditions suivantes sont remplies: la construction n'est plus nécessaire à l'utilisation antérieure conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ou le maintien de cette utilisation est assurée (let. a); le changement d'affectation n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. b); tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par l'utilisation autorisée sont à la charge du propriétaire (let. c); l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. d); aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. e).

E. 6

a) Le SDT a retenu les surfaces brutes de planchers habitables (SBPH) existantes au 1^{er} juillet 1972 suivantes: - Rez-de-chaussée (appartement Ouest des parents):

110.4 m² - Etage (chambres existant probablement avant l'appartement

de 1976) 75.0 m² - Total:

185.4 m² Le recourant conteste la surface retenue pour l'étage. Il ne s'agirait pas uniquement de chambres, mais d'un véritable appartement, avec une surface nécessairement supérieure. En outre, le recourant a expliqué à l'audience qu'il existait déjà une chambre dans les combles, au confort toutefois rudimentaire, d'une surface de 12 à 16 m², éclairée par une seule fenêtre (celle du milieu, visible sur la photographie du chalet de 1969).

D'après les plans, et selon les explications du recourant, cette chambre ne pouvait avoir une emprise supérieure à 15m², dès lors qu'elle ne disposait que d'une seule ouverture. Selon les plans établis le 24 février 1976, l'appartement existant au 1^{er} étage ne pouvait être supérieur à 60 m². En outre, la demande relative au permis octroyé en 1992 précise que les surfaces habitables au 1^{er} étage passeront de 65 à 90 m². Ainsi, on doit admettre que, même après les travaux réalisés en 1976, la surface habitable du 1^{er} étage ne dépassait pas 65 m². La décision du SDT, qui retient une surface de 75 m² n'apparaît pas critiquable sur ce point. Cette valeur tient compte de la surface d'une chambre, mentionnée comme étant indépendante dans les plans d'enquête relatifs aux travaux de 1976. Quant à l'évaluation de la surface du rez-de-chaussée, elle est particulièrement généreuse pour le recourant, puisqu'elle retient une surface de plus de 110 m², alors que le recourant lui-même reconnaît qu'elle ne dépassait pas 62 m² en 1976. Dans ces circonstances, il importe peu que le SDT n'ait pas tenu compte de l'existence, en 1972, d'une chambre dans les combles. L'emprise de cette pièce ne permettrait en tous les cas pas d'atteindre une SBPH supérieure à 185,4 m².

Enfin, on ne peut considérer que le couvert attenant à la cuisine du rez-de-chaussée inférieur doive être prise en compte au titre des surfaces habitables existantes. La photographie produite par le recourant, prise en 1969, atteste du fait que cet espace était entièrement ouvert. Il y a lieu de confirmer la décision attaquée, qui retient à juste titre un potentiel d'agrandissement SBPH dans le volume de 111.2 m² (60% de 185.4 m²). b) Le SDT a ensuite retenu que les travaux réalisés en 1976 dans les combles (chambres), ont porté sur une surface de 40.3 m². Le recourant critique la valeur retenue par le SDT, en soutenant que seuls les espaces dont le plafond se situe à plus de 1,3 m de hauteur doivent être pris en compte. A la lecture des plans de 1976, il apparaît effectivement, comme le soutient le recourant, que la hauteur sous plafond est en partie inférieure à 1,3 mètres dans l'espace des combles. Il y a dès lors lieu de retenir la valeur indiquée dans les plans produits par le recourant dans le cadre de la présente procédure, soit 32 m². Dans ces circonstances, après les travaux réalisés en 1976, il ne subsistait qu'un solde potentiel maximal d'agrandissement

de 79.2 m² (111.2 m² – 32 m²). Si l'on y ajoute la surface de la chambre existante dans les combles, de 15 m², il subsisterait dès lors un potentiel d'agrandissement de 94,2 m². c) LE SDT a ensuite retenu que les travaux réalisés en 1991, visant la création d'un nouvel appartement, ont porté sur une surface de 98.8 m² (niveau du 1^{er} étage) et de 55.4 m² (niveau des combles), soit une surface totale de 154.2 m². Le SDT a encore formulé la remarque suivante: "les espaces de lucarnes, éléments réalisés hors volumes initiaux, comptent pour double (cf. art. 42 al. 3 let. b par analogie)". Le recourant critique à nouveau la surface retenue par le SDT en lien avec l'aménagement des combles. Or, la demande de permis de construire déposée à l'occasion de cette modification mentionne expressément une augmentation de 59 m² de la surface des combles. Même en retenant les valeurs qu'il indique, soit 82 m² au 1^{er} étage et 37 m² dans les combles (correspondant à un total de 119 m²), le potentiel d'agrandissement est déjà très largement épuisé. Le SDT a dès lors à juste titre considéré qu'après réalisation des travaux autorisés en 1991, le potentiel d'agrandissement avait été atteint. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si le SDT a considéré à juste titre que les ouvertures sous forme de lucarnes créées en toiture à cette occasion devaient être considérées comme des agrandissements réalisés hors des volumes initiaux. On relèvera par ailleurs que le recourant a également procédé à la fermeture du couvert au rez-de-chaussée (cuisine) sans demander d'autorisation de construire, ce qui a augmenté la surface habitable hors volume. Le SDT semble toutefois ne pas en avoir ordonné la démolition. d) Les surfaces disponibles étant quantitativement dépassées, il ne se justifie pas d'examiner si les aménagements réalisés, qui ont pour conséquence d'augmenter la SBPH, peuvent être autorisés d'un point de vue qualitatif.

E. 7

Il est difficile de déterminer dans le dossier quel était l'état existant en 1972, s'agissant des places de parc. Le permis de construire délivré en 1976 mentionne l'existence d'une place de stationnement à créer. Quant au dossier relatif aux transformations entreprises en 1992, il mentionne l'existence de quatre places de stationnement. Les documents mis à l'enquête ne prévoyaient pas une augmentation de ces places. Quant aux abords du bâtiment de la poste, le permis de construire délivré en 1983 relevait que l'aménagement de la place sise entre le chemin public et le bâtiment devrait faire l'objet d'une entrevue sur place avec le Service des travaux de la Municipalité de Montreux. En ce qui concerne les abords de l'ancienne poste, on peut considérer, comme l'a relevé le recourant, que l'aménagement de la place entre le bâtiment et la route se justifie, puisqu'elle était destinée à l'arrêt du bus et aux clients de la poste. En outre, il ressort d'une photographie de 1993, produite par le recourant, que la zone en question était déjà asphaltée. S'agissant des abords de l'ancien rural, on doit admettre que le recourant a été uniquement autorisé à réaliser quatre places de stationnement. On ignore toutefois leur emplacement, étant précisé que les photos aériennes datées de 1969 et de 1993 illustrent l'existence de deux places, sans doutes asphaltées, au nord du rural. La décision du SDT de limiter le nombre de places de stationnement à six, compte tenu de l'existence de trois logements autorisés, est pleinement justifiée. A l'origine, on accédait à l'appartement du rez-de-chaussée et du premier étage par un sentier de terre. Cet accès a ensuite été remplacé par un chemin asphalté, d'une emprise toutefois réduite par rapport à la situation actuellement existante au sud du bâtiment. Lors de l'inspection locale, le Tribunal a pu constater que la vaste place asphaltée réalisée par le recourant ne respectait plus l'identité de la construction d'origine, dont les aménagements extérieurs n'avaient pas une telle emprise. Il y a dès lors lieu de confirmer que le nombre de places de parc doit être ramené à un maximum de six unités.

E. 8

Quant au pavillon, il semble qu'il en existait un à la date déterminante (poulailler et remise construite en 1969). L'art. 24c LAT s'applique. En vertu de l'art. 42 al. 4 OAT, 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'art. 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. La construction réalisée en 1985, en remplacement de celle qui a été démolie, a été agrandie et déplacée. De plus, elle dispose d'une cuisinette (poêle, évier et réfrigérateur) et a servi de pavillon d'exposition. Elle est actuellement à la disposition des locataires, qui s'en servent comme d'un carnotzet. Cette affectation n'a plus rien à voir avec l'affectation de la construction originale. Il est douteux que l'augmentation de surface, qui a eu lieu hors volume, satisfasse aux exigences de l'art. 42 al. 3. Par ailleurs, lors de l'audience, le Tribunal a pu constater que la typologie de cette construction dénaturait les lieux, en raison de ses caractéristiques ne correspondant à aucune construction du secteur, soit en particulier la toiture à quatre pans et la forme des fenêtres. Il y a lieu de confirmer la décision attaquée sur ce point.

E. 9

Bâtiment 6926 Ce bâtiment a été construit après 1972. Il ne bénéficie donc pas de la situation acquise au sens de l'art. 24c LAT. L'art. 24d LAT ne s'applique pas non plus, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un bâtiment d'habitation agricole. En outre, l'art. 24a LAT ne peut trouver application, en raison des travaux qui ont été effectués pour rendre l'espace habitable. Il a été en effet nécessaire de réaliser un accès à l'étage, ainsi que des ouvertures. La licéité des aménagements réalisés doit s'examiner sous l'angle de l'art. 24 LAT uniquement, dès lors qu'il n'est pas contesté que les travaux ne soient pas conformes à l'affectation de la zone. La décision du SDT porte sur trois points: - accès à l'étage et WC réalisés sous cet escalier et transformation d'une fenêtre en porte en 1984; - remise pour chasse neige créée en 1986; - travaux visant à rendre les combles habitables, réalisés en (1990 selon l'ECA, 1998 selon le recourant). a) L'art. 24 LAT dispose de ce qui suit: "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; b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." La jurisprudence a admis dans certains cas que l'implantation hors de la zone à bâtir d'un nouvel ouvrage non conforme à la zone puisse être imposée par sa destination à titre "dérivé", lorsqu'il constitue une annexe à une exploitation principale existante. Il faut cependant que l'implantation hors de la zone à bâtir de l'ouvrage principal ait elle-même été imposée par sa destination, et que des impératifs techniques et économiques sérieux rendent indispensable la réalisation de la nouvelle construction à l'endroit et dans les dimensions prévus (ATF 124 II 252 consid. 4c p. 256 et les arrêts cités). b) S'agissant en premier lieu de l'accès et des WC réalisés en 1984, on doit admettre, comme le soutient le recourant, que ces travaux peuvent être considérés comme étant imposés par leur destination. Il n'est en effet pas contesté que le bureau de poste ne contenait, selon les plans déposés à l'occasion de l'enquête, aucun sanitaire ou accès à l'étage. Leur création répondait ainsi à un besoin, qui compte tenu de la surface relativement

restreinte du bureau de poste, ne pouvait être réalisés qu'à l'extérieur du volume bâti. Il ne semble en outre pas qu'un intérêt prépondérant (si ce n'est la délimitation entre les zones constructibles et non constructibles) s'oppose à la réalisation de cet aménagement, très modeste et non visible depuis la route. c) Le SDT a également requis la démolition de la remise pour le chasse neige, dans laquelle est installée une citerne à mazout. Lors de l'audience, le Tribunal a pu constater que, compte tenu de sa taille, le chasse neige et la citerne à mazout pouvaient tout à fait prendre place dans le garage situé à côté de la construction litigieuse. Celui-ci est certes occupé par un des locataires du bâtiment adjacent, qui y entrepose son matériel sportif. En louant cet emplacement, le recourant a toutefois fait le choix de se priver de la possibilité d'utiliser l'espace du garage pour ses propres besoins. Cela ne saurait justifier la nécessité d'augmenter les surfaces construites à cette fin. d) Finalement, en ce qui concerne l'habitation créée à l'étage, le recourant soutient que le bâtiment a perdu son utilité à la suite du départ prématuré de la poste, avec laquelle un contrat de bail avait été conclu pour une durée de 25 ans. Ce motif ne saurait justifier une atteinte au principe selon lequel la zone agricole n'est pas destinée à l'habitation. Le besoin de disposer d'une zone habitable supplémentaire ne peut être admis.

E. 10

Les aménagements litigieux ne pouvant faire l'objet d'une régularisation, il convient de déterminer dans quelle mesure leur remise en état peut être exigée. 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 (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2^{ème} éd., 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 Tribunal fédéral: 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 448). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois 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 123 II 248 consid. 3 et 4 p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 et les arrêts cités). En ce qui concerne l'intérêt public lésé, l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte 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 (ATF 132 II 21 consid. 6.4 pp. 39 ss). b) Le Tribunal fédéral a précisé qu'en matière de droit des constructions, le droit de l'autorité d'exiger le rétablissement d'un état conforme au droit se périmé, pour des motifs de sécurité du droit, par principe après 30 ans, sauf si le rétablissement d'un état conforme au droit est dicté par des motifs touchant la police des constructions stricto sensu (ATF 107 Ia 121). Toutefois, lorsque les autorités, même si elles interviennent bien avant l'échéance du délai de 30 ans, ont toléré l'état non conforme au droit pendant des années alors que son caractère illégal leur était connu ou qu'elles auraient dû le connaître en appliquant la diligence commandée par les circonstances, elle pourraient, en vertu du principe de la bonne foi, être déchues du droit d'en exiger la démolition, avant même l'expiration du délai de 30 ans (ATF 107 Ia 121 consid. 1c p. 124; TF 1P.60/1999 du 17 mai 2000 et 1P.198/2003 du 19 août 2003; RDAF 2006 I, p. 265; AC.2008.0214 du 30 octobre 2009; AC.2007.0176 du 16 mai 2008; AC.2002.0201 du 29 novembre 2006 consid. 5a). Plus récemment, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si sa jurisprudence précitée relative à la péremption du droit d'exiger une remise en état était sans autre applicable en zone agricole (ATF 136 II 359 consid. 8.1 p. 367; ATF 132 II 21; TF 1C_478/2011 du 9 février 2012 consid. 2.4). c) En l'occurrence, les recourants ne sauraient se prévaloir de la tolérance de la municipalité, étant donné que la compétence pour statuer sur les constructions et installations hors zone à bâtir ressortit à l'autorité cantonale, soit le SDT. Le silence, voire la tolérance de la municipalité n'équivaut pas à une autorisation (ATF 1C_44/2009 du 1^{er} février 2010; AC.2009.0178 du 14 juin 2010). Le SDT n'a eu connaissance des constructions litigieuses qu'en 2009, et a immédiatement demandé des compléments à leur sujet, en constatant que les volumes construits ne correspondaient pas aux volumes autorisés. Aucun des travaux litigieux ne date en outre de plus de 30 ans. Il convient donc d'examiner si les trois conditions alternatives précisées par la jurisprudence (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255), permettant de renoncer à la remise en conformité des lieux sous l'angle de la proportionnalité sont remplies. On rappelle que ces trois conditions sont les suivantes : - Les dérogations à la règle sont mineures, - 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 - Il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle. A cet égard, on peut relever que le recourant n'est pas de bonne foi. A l'exception de la construction du pavillon, pour lequel la commune l'a dispensé d'autorisation, le recourant a réalisé les travaux sans autorisation. Il savait pourtant que le SDT devait être consulté, puisqu'il a obtenu en 1991 l'autorisation de réaliser des travaux d'agrandissement. Il ne pouvait en outre ignorer que l'augmentation des surfaces habitables devait nécessairement faire l'objet d'une autorisation de construire, compte tenu de la situation de la parcelle à l'extérieur de la zone à bâtir. Le recourant a admis qu'il avait réalisé les travaux de construction du studio sans demander d'autorisation. Son aménagement a nécessité le percement de plusieurs ouvertures, qui ont pour effet de dénaturer la construction originelle, soit une grange entièrement borgne, attenante au bâtiment principal. L'intervention du recourant n'est ainsi pas mineure, contrairement à ce qu'il soutient. Lors de l'audience, le Tribunal a en outre pu constater que les lieux ne correspondaient pas aux normes

d'habitabilité ordinaire prévus aux art. 27 et 28 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1). En effet, la hauteur sous plafond de l'étage est basse et l'éclairage, compte tenu de l'avancement de l'avant-toit de la construction principale, était très faible. Dans ces circonstances, l'intérêt du recourant au maintien de ce studio n'est pas déterminant. Les mesures ordonnées par le SDT, qui visent à restituer l'aspect initial de la grange, doivent être confirmées. Quant au pavillon de jardin, il doit également être démoli. Les travaux, certes autorisés par la municipalité, n'ont jamais été soumis à l'approbation du SDT. L'affectation de cette construction, qui présente une typologie se démarquant de l'ensemble du bâti du voisinage, n'a plus rien à voir avec la remise et le poulailler initialement existants. Le SDT a dès lors considéré à juste titre que sa démolition devait être ordonnée. L'autorité intimée a en outre fait une application correcte du principe de proportionnalité en se déclarant prêt à entrer en matière sur son remplacement par un cabanon de jardin de 8 m² au maximum. Il en va de même, en ce qui concerne l'asphaltage des alentours du chalet. Le SDT a en effet déjà tenu suffisamment compte des intérêts privés du recourant, en admettant le maintien de deux places de parc goudronnées par logement. S'agissant enfin des travaux de remise en état ordonnés en relation avec l'appartement construit au-dessus de l'ancien bâtiment de la poste, la décision du SDT doit être confirmée dans son principe. Il n'est en effet pas déterminant que la poste ait cessé son activité plus tôt que prévu, plaçant le recourant dans une situation d'impossibilité de rentabiliser son investissement. D'une part, le recourant ne pouvait pas compter sur une exploitation des locaux construits, au-delà de 25 ans, soit l'échéance du contrat de bail conclu avec la poste. D'autre part, le recourant conserve la possibilité d'exploiter le rez-de-chaussée du bâtiment, qu'il utilise comme atelier et comme garage. Il ne se retrouve dès lors pas, comme il le soutient, dans l'impossibilité de tirer parti de cette construction. Quant à la remise attenante, il se justifie également d'en ordonner la démolition, en l'absence d'un intérêt prépondérant du recourant, qui a la possibilité de garer son chasse neige dans le garage, qui pourra également accueillir la citerne à mazout actuellement entreposée au fond de la remise. L'escalier, ainsi que les toilettes créés postérieurement au bâtiment principal peuvent cependant être autorisés, comme on l'a vu. Il y a également lieu, en faisant application du principe de la proportionnalité, de limiter les travaux de remise en état, à ce qui est nécessaire au but visé. En ce qui concerne l'appartement situé en dessus de l'ancienne poste, il suffit de supprimer les arrivées d'eau courante et d'évacuer les appareils sanitaires, ce qui est propre à garantir que ces locaux ne seront plus utilisés à des fins d'habitation. Les petites ouvertures créées en façade ouest, ainsi que le vélux réalisé en toiture peuvent en revanche être conservés. Les fenêtres de la façade ouest correspondent, par leur typologie, à celle qui avait été initialement réalisée, qui a ensuite été remplacée par la porte d'entrée de l'appartement. Quant au vélux, il ne dénature pas la construction et est parfaitement intégré. Il n'y a pas non plus lieu d'ordonner la suppression du chauffage. En effet, le local pouvant être utilisé comme remise, le recourant peut avoir un intérêt à maintenir un local tempéré pour l'entreposage de certains biens, en conservant l'affectation comme dépôt. Pour ce motif, il n'est pas non plus exigé du recourant qu'il supprime les isolations en façade et en toiture. La suppression des sanitaires et des amenées d'eau suffit en effet à garantir que ce local ne sera pas utilisé à des fins d'habitation. Pour le surplus, la décision du SDT doit être confirmée.

En conclusion, le recours doit être partiellement admis, en ce sens que les travaux de remise en état, s'agissant des combles du bâtiment ECA n° 6929, se limitent à la suppression des amenées d'eau courante et à l'évacuation des sanitaires. Il n'y a en outre pas lieu d'ordonner la démolition de l'escalier, de la terrasse et du local sous-jacent; la décision attaquée est confirmée pour le surplus. Conformément aux art. 45, 49, 55, 91 et 99 LPA-VD, les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe. Des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération ni de l'Etat (art. 52 al. 1 LPA-VD). En ce qui concerne la répartition des frais et des dépens, le tribunal doit tenir compte de l'admission partielle du recours, mais également du fait que le recourant a réalisé des travaux sans requérir l'autorisation cantonale préalable, en plaçant l'autorité compétente devant le fait accompli, violant ainsi les prescriptions formelles relatives aux constructions hors des zones à bâtir. Compte tenu de l'issue du recours, des frais réduits seront mis à la charge du recourant, qui ne peut prétendre à l'allocation de dépens, puisque la procédure a été provoquée par son comportement illicite (art. 56 LPA-VD).

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