

# VD\_OMNI AC.2011.0125 vom 22. Mai 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-05-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2011.0125](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0125)

FR: VD\_OMNI AC.2011.0125 du 22 mai 2012

IT: VD\_OMNI AC.2011.0125 del 22 maggio 2012

## Regeste

BUONAMICO/Municipalité de Lausanne, Service du développement territorial | Les recourants ne peuvent se prévaloir de leur bonne foi s'agissant des travaux hors zone à bâtir pour lesquels ils ont obtenu une autorisation d'une autorité incompétente pour statuer, soit la municipalité. En outre, la démolition et la remise en état sont proportionnées. L'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse.

## Erwägungen

### E. 1

a) Il convient préalablement d'examiner si les travaux mentionnés au chiffre 1 de la décision attaquée, et dont l'autorité intimée ordonne la suppression, sont soumis à autorisation de construire. aa) 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'al. 2 dispose que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). 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. bb) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ces quatre éléments de la définition sont cumulatifs. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux 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, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 1C\_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.2; ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c; cf. également les nombreux exemples cités par Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Berne 2006, n. 15 ad art. 22 LAT, Alexander Ruch in: Aemisegger /Kuttler /Moor/ Ruch (éd.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2009, n. 24 ad art. 22 LAT et Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 214 ss). Pour être soumis à l'obligation d'une autorisation, un élément ne doit pas nécessairement être fixé au sol (cf. par exemple une roulotte stationnant

de manière durable sur un terrain aux fins d'habitation, RDAF 1969 34, ou d'une aire d'exposition de caravanes à titre commercial, RDAF 1969 246). L'assujettissement a été admis pour des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément ou un couvert servant de garage (ATF 1C\_167/2007 du 7 décembre 2007, consid. 3; 1A.92/1993 consid. 2a et les références). Il en va de même pour des aménagements extérieurs tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (1A.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3; cf. également les nombreux exemples cités par Bernhard Waldmann/Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz, Handkommentar*, Berne 2006, n. 15 ad art. 22 LAT, Alexander Ruch in: Aemisegger /Kuttler /Moor/ Ruch (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 1999, n. 24 ad art. 22 LAT et Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, p. 214 ss). Dans un arrêt AC.2007.0226 du 25 juin 2008, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a jugé qu'un abri de jardin amovible (barnum) composé d'une tente de 3 m sur 3 m couvrant une structure métallique et fixé sur des dalles de béton de 12 m

## E. 2

LAT). c) Dans l'ATF 127 II 215 consid. 4b p. 222, traduit au JdT 2002 I 686 p. 690, le Tribunal fédéral a retracé la genèse de l'art. 24a LAT, de la manière suivante : « b) (rés.) Le nouvel art. 24a LAT a pour origine l'art. 24 al. 2 du projet du Conseil fédéral pour la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (Message du 22 mars 1996, FF 1996 III 485 ss). L'article fut ensuite amendé par l'Assemblée fédérale : le Conseil des Etats scinda l'art. 24 al. 2 en deux alinéas (BO CE 1997, pp. 211 ss) et proposa que la dérogation selon l'al. 2 soit octroyée sans la condition de l'implantation imposée par sa destination. Le Conseil national fit des deux alinéas deux articles distincts, à savoir un art. 24bis (qui correspond à l'art. 24a LAT actuel) et un art. 24ter (qui correspond à l'art. 24b LAT actuel) (BO CN 1997, pp. 1856 s.). Par la suite, le Conseil des Etats se rallia à la version du Conseil national (BO CE 1997, pp. 1179 s.). Ainsi et selon l'art. 24a LAT, un changement d'affectation qui ne nécessite pas de travaux de transformation peut être autorisé même si l'implantation de la nouvelle affectation n'est pas imposée par sa destination (dans ce sens Muggli, op. cit., ad art. 24a n° 1). Il ressort des travaux préparatoires qu'avec l'art. 24a, le législateur voulait permettre le changement d'affectation des constructions agricoles (BO CE 1997, pp. 211 s., rapporteur Plattner ; BO CN 1997, p. 1827, colonne de gauche en bas, rapporteur Durrer). Clairement (et dans les trois langues officielles), l'art. 24a LAT ne se limite pas aux constructions agricoles, mais permet également à d'autres constructions de changer d'affectation, par exemple des constructions industrielles en dehors de la zone à bâtir. Une interprétation systématique et téléologique de l'art. 24a amène à la même conclusion ». L'art. 24a LAT doit être interprété de manière conforme à la norme constitutionnelle sur l'aménagement du territoire. Les notions d'utilisation mesurée et judicieuse du sol et d'occupation rationnelle du territoire prévues à l'art. 75 al. 1 Cst., dont le contenu matériel correspond à celui de l'ancien art. 22 quater al. 1 aCst. accepté en votation populaire le 14 septembre 1969, ont pour but primordial et essentiel d'assurer une séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles (voir Eric Brandt, *Le principe constitutionnel de la séparation des zones constructibles et non constructibles*, in RDAF 1995 197ss, p. 201 à 207). C'est pourquoi les changements d'affectation, sans travaux, de bâtiments existants hors de la zone à bâtir ne doivent pas avoir d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement (art. 24a al. 1 let. a

LAT) ; cela signifie que les effets sur le territoire doivent être comparables ou en tous les cas ne pas excéder ceux d'une utilisation conforme au droit de la construction ou de l'installation existante. Pour les constructions agricoles en particulier, le changement d'affectation ne doit ainsi pas entraîner une utilisation plus intensive de la construction par des travailleurs ni générer un trafic plus important en fréquence ou utilisant un type de véhicule plus lourd que celui qu'impliquait la destination antérieure conforme au droit. Une telle analyse doit en outre s'effectuer en appréciant les effets à long terme du changement d'affectation sur le territoire et l'environnement. Cela implique notamment que le bâtiment qui a bénéficié d'un changement d'affectation au sens de l'art. 24a LAT ne peut plus faire ensuite l'objet de transformations partielles au sens de l'art. 24c LAT et que seuls les travaux d'entretien nécessaires au maintien du bâtiment sont admissibles. d) En l'occurrence, l'annexe nord se trouvait dans un état de délabrement avancé et menaçait de tomber en ruine. Avant rénovation, intervenue vraisemblablement en 2008, le local comptait six ouvertures – soit deux portes et une fenêtre sur chacune des façades est et ouest – qui n'obéissaient à aucun ordonnancement logique et semblaient avoir été créées et supprimées au fil des années. En outre, certains pans de façade manquants avaient été recouverts avec des planches en bois ou en tôle. La rénovation de l'annexe a notamment porté sur la réfection complète des façades et de la charpente, la pose de nouvelles tuiles et le remplacement du réveillonage en tôle par des tuiles. La volumétrie de l'annexe n'a pas été modifiée. L'annexe compte désormais huit ouvertures, soit cinq fenêtres (une sur chaque façade et une double fenêtre à l'est) et trois portes (sur les façades est, ouest et sud). Malgré l'accroissement du nombre d'ouvertures, la façade ouest (visible depuis l'avenue Vernand-Dessous) ne compte désormais plus que deux ouvertures. Les deux ouvertures créées sous le couvert, entre l'annexe et le bâtiment principal, sont très discrètes et à peine visibles depuis l'extérieur. Par ailleurs, le changement d'affectation a pour seul but de permettre l'utilisation de la structure existante comme dépôt et éventuellement pour la préparation de mets. Elle n'entraîne donc pas une utilisation plus intensive de la construction, ni un accroissement du trafic ou l'utilisation de véhicules plus lourds que celui qu'impliquait la destination antérieure et conforme au droit. Le chiffre 5 de la décision attaquée ne saurait dès lors être confirmé. Les autres arguments développés par l'autorité intimée à l'appui de son refus ne sont pas non plus pertinents. En effet, l'absence de chauffage et d'isolation ne font pas craindre que l'annexe puisse un jour être habitée. e) Par voie de conséquence, les conditions de l'art. 24a al. 1 LAT doivent être considérées comme remplies et les travaux de l'annexe nord peuvent être régularisés dans leur intégralité, sans condition.

### **E. 3**

Les recourants se prévalent de leur bonne foi s'agissant des travaux pour lesquels ils ont obtenu une autorisation de la part de la municipalité le 30 avril 2003 (poulailler), respectivement une dispense d'autorisation le 23 janvier 2008 (transformation de l'annexe nord). La municipalité avait délivré l'autorisation précitée, respectivement dispensé les travaux d'autorisation, en se fondant sur l'art. 45 RPE, lequel renvoie à l'art. 52 RPE, aux termes duquel " la Municipalité peut autoriser des dépendances ou autres constructions de peu d'importance, pour autant que leur architecture s'harmonise à celle des bâtiments voisins (al. 1) ". On relèvera cependant que, dans la mesure où les travaux effectués sans autorisation dans l'annexe nord doivent être autorisés (cf. consid. 2), cette question de la bonne foi des recourants ne se pose plus que pour le poulailler. a) Le Tribunal fédéral a rappelé (1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1) que le droit à la protection de la

bonne foi, découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références). On précisera que la condition relative à la compétence apparente de l'autorité signifie que l'Etat peut être lié lorsque l'administré n'était pas en mesure de se rendre compte de l'incompétence de l'autorité qui lui a donné des assurances. La protection de la bonne foi n'est donc exclue que si l'erreur était clairement reconnaissable, en raison d'éléments objectifs ayant notamment trait à la nature de l'indication fournie et au rôle apparent de celui dont elle émane, et d'éléments subjectifs, tenant à la position ou à la qualité de l'administré concerné, une plus grande sévérité étant de mise à l'égard d'un homme de loi qu'à l'endroit d'un simple particulier (cf. ATF 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.2.2; ATF 117 Ia 297 consid. 2 p. 299; 101 Ia 92 consid. 3b p. 100). b) Toutefois, en l'occurrence la question n'est pas déterminante car la jurisprudence considère qu'une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est absolument nulle (AC.2010.0047 du 28 septembre 2010 consid. 3; RDAF 1993, p. 310). Il est vrai cependant que les décisions de la municipalité des 30 avril 2003 et 23 janvier 2008 ont créé une situation ambiguë, quand bien même les recourants passent sous silence l'art. 59 RPE qui réserve expressément les dispositions légales et réglementaires édictées par la Confédération et le Canton. En réalité, soit les travaux prévus correspondaient à des travaux d'entretien qui ne sont pas soumis à autorisation, soit on se trouvait en présence de travaux soumis à autorisation que la municipalité ne pouvait pas autoriser sans la délivrance préalable d'une autorisation cantonale. L'art. 103 LATC définit les catégories de travaux qui ne sont pas soumis à autorisation et prévoit, à son alinéa 4, une procédure "préalable". Selon cet alinéa, la municipalité doit décider si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation, mais cette disposition précise clairement que pour les projets situés hors de la zone à bâtir, la municipalité doit consulter le service cantonal de l'aménagement du territoire (al. 5). En outre, l'art. 25 LAT dispose que " pour tous les projets de constructions 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 ". On rappellera en outre que la compétence pour autoriser une installation ou une construction en zone agricole appartient à l'autorité cantonale, et non à la municipalité (cf. art. 25 LAT, 81 et 120 LATC). c) Le moyen tiré de la bonne foi des recourants lors de la construction du poulailler doit ainsi être écarté. On relèvera au surplus que cette prétendue bonne foi pourrait également être mise en doute si l'on tient compte du fait que l'autorisation délivrée portait sur une surface de 9 m<sup>2</sup> alors qu'en définitive l'abri atteint près de 15 m<sup>2</sup>.

#### E. 4

Il reste à examiner si l'ordre de démolition et de remise en état des lieux doit être maintenu, au regard du principe de la proportionnalité. 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<sup>ème</sup> 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 édifiée 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 (ce qui n'est pas le cas en l'espèce, cf. consid. 3) 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) Dans le cas présent, le SDT a ordonné la suppression et/ou l'évacuation de tous les aménagements extérieurs mentionnés au chiffre 1 de sa décision. Il a en revanche précisé que l'abri sud pouvait être maintenu et entretenu, mais qu'il ne pourrait pas être reconstruit en cas de démolition volontaire ou accidentelle (ch. 2 de la décision) et que la serre de jardin pouvait être conservée. Ces deux ouvrages n'étant pas situés en zone pré-champ, mais dans le jardin d'origine, ils ont un impact moins important sur l'identité du bâtiment et de ses abords. En revanche, compte tenu de l'importance et de l'impact sur la zone agricole de tous les autres ouvrages mentionnés au chiffre 1 de la décision attaquée (dans la mesure où ils ne sont pas typiques de cette zone et du fait qu'ils sont de nature à modifier les abords du bâtiment), l'ordre de les démolir en totalité est proportionné et doit être confirmé. On relèvera par ailleurs, s'agissant de la suppression des places de parc situées près du mur de soutènement

litigieux, qu'elle peut être exigée également au regard de la place pour le parcage des véhicules privés offerte par la cour.

#### **E. 5**

En conclusion, le recours doit être partiellement admis, en ce sens que les travaux entrepris dans l'annexe nord sont régularisés sans condition (chiffre 4 de la décision attaquée) et que le chiffre 5 de la décision attaquée est annulé ; celle-ci 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. 53 al.1 LPA-VD). Compte tenu de l'issue du recours, des frais réduits seront mis à la charge des recourants. Les dépens auxquels ils ont droit seront réduits pour les mêmes motifs. Dans la mesure où la municipalité obtient également partiellement gain de cause, elle n'a droit qu'à des dépens réduits, à charge des recourants.

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