

VD_OMNI AC.2013.0419 vom 17. Dezember 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0419

FR: VD_OMNI AC.2013.0419 du 17 décembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0419 del 17 dicembre 2014

Regeste

REMY/Service du développement territorial, Municipalité de Rossinière, Direction générale de l'environnement, Service de l'agriculture | Permis de construire et autorisation du SDT délivrés pour la démolition et la reconstruction d'une grange-écurie désaffectée sise sur un alpage à Rossinière. Autorisation déivrée par le SDT au motif qu'un besoin agricole était démontré. Réalisation de la construction d'une manière non conforme au permis de construire (hauteur au faîte plus élevée de 20 cm, pente de toiture un peu plus prononcée, réalisation d'une lucarne à la place d'une porte, avants-toits plus longs, réalisation de 4 ouvertures supplémentaires). Annulation du permis de construire délivré par la municipalité. Remise par le constructeur de plans de mise en conformité avec notamment la suppression des ouvertures non autorisées. Décision du SDT ordonnant la démolition complète et la remise en état du terrain. Recours contre cette décision. La décision du SDT équivaut à une révocation de son autorisation spéciale. Constat qu'une tromperie du constructeur au sujet de ses réelles intentions s'agissant de l'affectation du bâtiment (volonté de réaliser un chalet de week-end et non pas un bâtiment agricole) n'est pas démontrée et qu'il n'existe au surplus pas d'intérêt public susceptible de justifier la démolition. Constat que l'autorisation spéciale cantonale a été révoquée à tort (consid. 2), Examen de la décision attaquée en tant que sanction prononcée en application des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC. Intérêt public lié à la protection du site et du paysage à ce que la construction réalisée corresponde, pour l'essentiel, au permis de construire délivré, ceci impliquant plus particulièrement la suppression de la plupart des ouvertures supplémentaires et le raccourcissement des avants-toits. Légères surélévations du faîte et du plancher de la grange et ouverture en façade est admises en application du principe de la proportionnalité (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

Christophe Rémy a manifestement la qualité pour recourir contre la décision de l'autorité intimée qu'il a attaquée dans le délai et les formes requises auprès du tribunal compétent (art. 75, 79, 92, 95 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Le recours est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Comme l'admettent aussi bien le recourant que l'autorité intimée, la décision attaquée du 4 septembre 2013 équivaut à une révocation de l'autorisation spéciale cantonale délivrée par le SDT pour les constructions hors de la zone à bâtir, autorisation figurant dans la synthèse CAMAC du 20 septembre 2011 et correspondant aux plans datés du 1^{er} juillet 2011. Il convient dès lors d'examiner si, comme le soutient le recourant, les conditions pour une

révocation de cette autorisation ne sont pas remplies. a) Lorsque le délai de recours a expiré sans être utilisé ou à l'issue de la procédure de recours, les décisions entrent formellement en force et ne peuvent en principe plus être modifiées. Selon la doctrine et la jurisprudence, il est cependant possible, sous certaines conditions, de revenir sur de telles décisions. En particulier, les décisions portant sur des rapports de droit durables peuvent être révoquées en cas de constatation inexacte des faits, d'application erronée du droit ou de changement subséquent de la situation de fait ou de droit, pour autant que des intérêts publics importants soient touchés. En l'absence de dispositions légales particulières sur la possibilité de modifier une décision, celle-ci doit résulter d'une pesée d'intérêt dans laquelle l'intérêt à une application correcte du droit objectif s'oppose à l'intérêt à la sécurité du droit et à la protection de la confiance (ATF 127 II 306 consid. 7a p. 313-314 et les références). Une décision ne peut en principe pas être annulée si l'intérêt à la protection de la confiance prime l'intérêt à la mise en œuvre correcte du droit; en règle générale, ce cas est réalisé lorsque la décision a fait naître un droit subjectif, lorsqu'elle est intervenue à l'issue d'une procédure où l'ensemble des intérêts en présence devaient être évalués globalement, ou encore lorsque le particulier a déjà fait usage d'une faculté que lui conférait la décision (ATF 127 II 306 consid. 7a p. 313; TF 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1). Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent aussi être prioritaires lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (TF 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 93 I 390 consid. 2 p. 394/395; TF 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1). b) En l'espèce, le SDT soutient que le recourant l'a induit en erreur en lui faisant croire qu'il voulait construire un bâtiment répondant à des besoins agricoles alors qu'il voulait en réalité disposer à titre privé d'un pied à terre sur son alpage, ceci sans relation avec les besoins réels de l'agriculture d'aujourd'hui. aa) L'autorité intimée ne saurait être suivie sur ce point. Certes, telle que réalisée, la construction s'apparente plus à un chalet de week-end qu'à un bâtiment agricole. Si elle est réalisée conformément au permis de construire qui a été délivré ou aux plans de mise en conformité établis par le recourant (plans du 10 octobre 2012), la construction correspond toutefois bien à un bâtiment agricole susceptible de répondre aux besoins de la personne qui exploite la prairie environnante. A cet égard, il n'est pas contesté que l'on est en présence d'une prairie de fauche donnant du foin de qualité qui est actuellement exploitée et qui devrait continuer à l'être à l'avenir, cette exploitation répondant notamment à un intérêt écologique compte tenu des caractéristiques de la prairie. A l'exception de la dernière écriture déposée conjointement par les chefs du SDT et du SAGR, le service cantonal spécialisé (soit le SAGR) a soutenu de manière constante que le bâtiment autorisé répond à une nécessité agricole objectivement fondée (cf. notamment détermination sur le recours du 8 novembre 2013). Entendu lors de l'audience, son représentant a ainsi expliqué qu'au vu des conditions d'exploitation, il existait un besoin avéré d'un bâtiment pour stocker du matériel. Malgré la renonciation de l'exploitant actuel, on ajoutera à cela le fait que le fenil peut être utile pour stocker le fourrage sur place. Certes, on peut s'étonner de l'attitude de l'actuel amodiateur qui, au moment de la demande de permis de construire, mettait en avant l'intérêt pour lui de pouvoir stocker du foin afin

d'éviter des transports par hélicoptère, avant de déclarer par la suite que cette utilisation ne l'intéressait en réalité pas compte tenu des difficultés liées à un transport par luges. Même si ce revirement est un peu surprenant et que le SDT n'aurait peut-être pas délivré l'autorisation spéciale si le recourant n'avait pas pu se prévaloir de l'intérêt manifesté par son amodiateur pour le stockage du foin, il n'en demeure pas moins que le SDT a, à l'époque, admis que, objectivement, le bâtiment projeté pouvait servir à cette fin. Ultérieurement, le SDT a apparemment modifié son appréciation du dossier. Dans ses dernières écritures déposées, il soutient ainsi, d'une part, que le bâtiment projeté ne peut de toute manière pas être utilisé, notamment en raison de ses dimensions, pour l'agriculture telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui et, d'autre part, que la parcelle peut très bien être exploitée sans bâtiment. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, cette modification de son appréciation relative à l'existence d'un besoin agricole avéré, intervenue postérieurement à la délivrance de son autorisation spéciale, ne saurait à elle seule justifier la révocation de son autorisation et, a fortiori, la révocation d'un permis de construire entré en force et utilisé puisque la construction a été réalisée. N'est également pas suffisant pour justifier la révocation des autorisations délivrées le constat selon lequel le coût de la construction apparaît excessif par rapport au rendement potentiel pour l'agriculture. Sur ce point, on relèvera que ce n'est pas le coût allégué par le recourant (72'766 fr. 40) qui doit être pris en compte puisqu'il s'agit du coût de la construction effectivement réalisée et non pas celui de la construction autorisée. bb) Il est vrai qu'une révocation pourrait intervenir si la tromperie alléguée par l'autorité intimée était démontrée. En l'occurrence, on ne saurait toutefois considérer que cette intention du recourant de tromper l'autorité au sujet de ses réelles intentions, que l'intéressé conteste vigoureusement, est suffisamment établie. Contrairement à ce que semble soutenir l'autorité intimée, une telle intention ne saurait notamment être déduite du seul fait que le recourant a écrit dans un courrier adressé à la municipalité avoir envisagé d'installer une table et un banc dans le fenil. Un équipement de ce type n'est en effet pas en contradiction avec l'usage agricole de la construction. On peut ainsi notamment concevoir que le bâtiment serve d'abri en cas de mauvais temps lors des travaux de fenaison. c) Il n'existe au surplus pas d'intérêt public particulièrement important qui serait, à lui seul, susceptible de justifier une révocation du permis de construire malgré le fait que celui-ci a été utilisé. Ne saurait notamment être considéré comme tel l'intérêt mentionné par l'autorité intimée dans ses dernières écritures à ce que la zone agricole reste inconstructible. Ne sauraient également être pris en considération les dangers naturels puisqu'ils ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la procédure ayant abouti à la délivrance du permis de construire et de l'autorisation spéciale cantonale et qu'aucun élément nouveau n'est intervenu depuis lors. Enfin, c'est à tort que le SDT invoque le fait que la construction se situe à moins de 10 m de la lisière forestière puisqu'une dérogation a été octroyée par l'autorité cantonale compétente. On ne voit pas pour quelle raison cette dérogation devrait être remise en cause. Lors de l'audience, le représentant de la DGE a certes indiqué que la dérogation octroyée pouvait être remise en cause en raison du fait que les fondations de l'ancien bâtiment n'ont pas été utilisées pour la nouvelle construction. Cet élément n'est toutefois pas pertinent. En effet, on relève en premier lieu que le maintien des fondations de l'ancien bâtiment ne figure pas sur les plans d'enquête. A cela s'ajoute, d'une part, qu'il n'était pas exigé que le nouveau bâtiment s'implante exactement au même endroit que l'ancien et, d'autre part, que l'ancien fenil mesurait au sol environ 9 m sur 7 m 50 alors que le nouveau mesure 5 m 41 sur 5 m 61. Compte tenu de ces différences d'implantation et de dimensions des bâtiments, le maintien des fondations d'origine n'entre ainsi pas en

considération. d) Vu ce qui précède, c'est à tort que le SDT a révoqué son autorisation spéciale et exigé la démolition complète du bâtiment, son évacuation et la remise en état naturel du terrain.

E. 3

Il convient encore d'examiner si la décision attaquée peut être confirmée non pas en tant que décision révoquant l'autorisation spéciale cantonale délivrée par le SDT mais en tant que sanction administrative prononcée en application des art. 105 et 130 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) (cf. sur ce point, Pierre Moor et Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II. 3^{ème} éd. p. 393-394). 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 (cf. arrêt AC.2012.0034 du 25 juin 2012 consid. 3a; 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 (arrêt AC.2013.0471 du 14 août 2014 consid. 2a et les arrêts cités). 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. Le respect du principe de la proportionnalité exige qu'il soit procédé à une pesée des intérêts public et privé opposés (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 137 I 167 consid. 3.6; 136 I 87 consid. 3.2). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt AC.2012.0034 précité consid. 3a). Il doit cependant s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 132 II 21 consid. 6.4; 123 II 248 consid. 4b; AC.2012.0269 du 31 mai 2013 consid. 1; AC.2012.0048 du 7 février 2013 consid. 2). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction illicite n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b et la jurisprudence citée). L'autorité doit cependant renoncer 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 qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 3a/bb; 111 Ib 213 consid. 6b; 102 Ib 64 consid. 4). 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); l'intérêt public à empêcher toute construction illicite hors de la zone à

bâtir l'emporte manifestement sur l'intérêt du constructeur à conserver les locaux supplémentaires non autorisés (TF 1A.161/2004 du 1^{er} février 2005 consid. 4). Dans le cadre d'un ordre de remise en état, le Tribunal fédéral a encore précisé que l'autorité de recours doit rechercher d'office quelles mesures sont, d'une part, nécessaires et propres à atteindre l'objectif absolument indispensable et, d'autre part, celles qui ne sont pas trop incisives (cf. ATF 107 Ia 19 consid. 3b). Le concours de l'administré est requis, afin qu'il présente lui-même des propositions au sujet des mesures à ordonner. Toutefois, si les propositions émises sont inadéquates ou si l'administré n'en a pas fourni, l'autorité de recours est tenue de choisir, parmi les différentes mesures possibles, celles qui sont conformes au principe de la proportionnalité, respectivement de rechercher, en procédure de recours, si une mesure moins incisive n'aurait pas aussi permis d'atteindre l'objectif visé (cf. ATF 123 II 248; 111 Ib 213; 108 Ia 216 et 107 Ia 19 précité). Le tribunal est ainsi amené à rechercher quelle mesure serait, en l'espèce, la moins incisive afin de rétablir une situation réglementaire, à savoir celle qui prévalait avant la construction de l'ouvrage litigieux.

b) aa) En l'occurrence, le tribunal a pu constater lors de la vision locale qu'on se trouve en présence d'une construction qui, visuellement, ressemble à un chalet de week-end avec des ouvertures de grandes dimensions sur les façades nord-est, sud-est et nord-ouest et un accès principal par la façade nord-est, ainsi que des avants-toits très importants. La construction autorisée s'écarte ainsi très nettement de la construction autorisée qui, s'agissant des ouvertures, comprenait uniquement une porte côté est et une petite fenêtre (60/40) située directement à côté de la porte ainsi que, à l'étage, une seule porte destinée à permettre le stockage du foin. Cette construction d'un bâtiment donnant visuellement l'impression d'un chalet de week-end, outre qu'elle ne correspond pas au permis de construire délivré, a un impact négatif au niveau paysager, ceci en violation de l'art. 34 al. 4 let. b de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) et de l'art 81 al. 2 LATC, dispositions qui prévoient qu'une autorisation ne peut être délivrée pour une construction en zone agricole que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Or, parmi les intérêts visés par ces dispositions figurent ceux relevant de la protection de l'environnement, des sites et du paysage (cf. TF 1P.489/2000 du 29 mai 2001 consid. 4b, paru à la SJ 2001 I 581 et les références citées).

bb) Il existe un intérêt public important, relevant plus particulièrement de la protection du site et du paysage et au respect des principes fondamentaux en matière des constructions en zone agricole, à ce que la construction réalisée soit remise en état de manière à correspondre, pour l'essentiel, aux plans mis à l'enquête publique et au permis de construire délivré. Ceci implique en tous les cas, sous réserve de la façade est, de modifier les ouvertures afin qu'elles correspondent exactement à ce qui figure sur les plans d'enquête. Il convient également de raccourcir les avants-toits afin qu'ils soient ramenés aux cotes des plans d'enquête (40 cm sur la façade ouest, 37 cm sur la façade nord et 40 cm sur la façade sud). Pour ce qui est des dimensions du bâtiment réalisé, on relève que le faîte de la construction dépasse d'environ 20 cm la hauteur figurant sur les plans d'enquête, que le sol de la partie "écurie" est surélevé d'environ 25 cm et que le plancher de la grange a également été surélevé. Ces modifications ne contrevenant à aucune disposition légale ou réglementaire et n'ayant aucun impact significatif au niveau visuel et paysager, elles peuvent être admises sur la base d'une pesée des intérêts publics et privés en présence. On relève sur ce point qu'exiger le respect strict des plans d'enquête en ce qui concerne la hauteur au faîte et celle du sol de la partie "écurie" impliquerait un coût qui serait disproportionné par rapport à l'intérêt public en jeu et aux objectifs que doit viser la remise en état. On relève également que la légère surélévation du

faîte a pour conséquence que le toit présente une pente un peu plus importante, ce qui apparaît judicieux pour éviter un risque de siphonage et de pourriture de la charpente. Le même raisonnement peut être fait en ce qui concerne les ouvertures réalisées en façade est. Comme celles-ci n'ont pas à elles seules d'impact sur l'habitabilité du bâtiment dès lors que toutes les autres ouvertures sont supprimées et qu'elles n'ont en outre pas d'impact significatif au plan visuel, exiger le respect strict des plans d'enquête serait disproportionné. Dans le même ordre d'idée, on relèvera que la hauteur de la nouée d'étages n'est pas positionnée comme l'indiquent les plans d'enquête, mais qu'elle n'influence également pas significativement l'aspect global du bâtiment, quand bien même le volume utile de la partie du rez-de-chaussée du fenil est plus important. Finalement, le tribunal relèvera l'importance du traitement extérieur des façades en relation avec l'objectif de protection du site et du paysage. A cet égard, la solution figurant sur les plans de mise en conformité du 10 octobre 2011 établis par le recourant (lambrissage bois vertical sur la partie supérieure des façades) peut être admise.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis. La décision attaquée est réformée en ce sens que, en lieu et place de la démolition complète du bâtiment n° ECA 370, de son évacuation et de la remise en état du terrain naturel, les mesures de remise en état suivantes sont ordonnées: - modifications de toutes les ouvertures, à l'exception de l'entrée et de la fenêtre sur la façade est, afin que celles-ci correspondent exactement au permis de construire délivré le 10 janvier 2012; - raccourcissement des avant-toits afin qu'ils soient ramenés aux cotes des plans d'enquête (40 cm sur la façade ouest, 37 cm sur la façade nord et 40 cm sur la façade sud) et correspondent exactement au permis de construire délivré le 10 janvier 2012; - pose d'un lambrissage en bois vertical dans la partie supérieure des façades, la partie inférieure en madriers étant admise. Vu le sort du recours, un émolument judiciaire réduit à 500 fr. est mis à la charge du recourant, le solde des frais étant laissé à la charge de l'Etat. Des dépens réduits seront également versés au recourant, à la charge de l'Etat.

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