

VD_OMNI AC.2022.0002 vom 12. August 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-08-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0002

FR: VD_OMNI AC.2022.0002 du 12 août 2022

IT: VD_OMNI AC.2022.0002 del 12 agosto 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Montilliez, Direction générale du territoire et du logement |
Recours dirigé contre une décision de la municipalité ordonnant la réaffectation en locaux administratifs d'un appartement réalisé en zone équestre (hors zone à bâtir) et interdisant de le louer à des tiers (i.e. sans lien avec le manège). Répartition des compétences entre autorités cantonales et communales en matière de constructions, respectivement d'ordres de remise en état, hors zone à bâtir (c. 3 et 5a). Aucune des exceptions qui pourraient habiliter la municipalité à traiter du sort du logement litigieux n'est réalisée. En particulier, le mutisme des règles communales sur une possibilité de dérogation au sens des art. 24 ss LAT ne peut être considéré comme une interdiction de recourir à ces dispositions dérogatoires. L'ordre de remise en état est ainsi frappé de nullité (c. 5b). Au vu des circonstances, l'interdiction de louer le logement à des tiers est disproportionnée en l'état du dossier; la compétence de la DGTL sur ce point est néanmoins réservée (c. 6).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recourant disposant en outre de la qualité pour recourir, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le recours est dirigé contre la décision de la municipalité du 21 novembre 2021 relative à un appartement réalisé sans autorisation en zone équestre, hors zone à bâtir. Ce prononcé comporte plusieurs volets. En premier lieu, la municipalité constate que l'appartement en cause - un troisième logement issu de la transformation de locaux administratifs créés licitement - n'est pas conforme à l'art. 56 al. 1 RPGA régissant la zone équestre. Puis, elle ordonne la remise en état de ces locaux. Troisièmement, elle interdit au recourant de louer cet appartement à des tiers. Enfin, elle dénonce le recourant au Préfet.

E. 3

En liminaire, il sied de circonscrire les autorités compétentes en matière de constructions érigées, comme en l'espèce, hors zone à bâtir. a) A teneur de l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone (art. 16 et 22 LAT) ou si une dérogation peut être accordée (art. 24 ss LAT). Sur le plan cantonal, cette disposition correspond aux art. 81 et 120 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions

(LATC; BLV 700.11). L'art. 81 al. 1 LATC prévoit que pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée; cette décision ne préjuge pas de celle des autorités communales. L'art. 120 LATC dispose que ne peuvent, sans autorisation spéciale, être construits, reconstruits, agrandis, transformés ou modifiés dans leur destination (al. 1), les constructions hors des zones à bâtir (let. a). Enfin, l'art. 4 al. 3 let. a LATC prévoit que le service en charge de l'aménagement du territoire (à ce jour la DGTL) est l'autorité compétente selon l'art. 25 al. 2 LAT. En d'autres termes, sur le principe, la construction d'ouvrages hors zone à bâtir, comme en l'espèce, est soumise à l'autorisation spéciale de la DGTL. b) Cela ne signifie toutefois pas que les communes soient privées de toute compétence en matière de constructions hors zone à bâtir. L'autorisation cantonale constitue une condition préalable à la délivrance du permis de construire (art. 113 LATC). Celui-ci doit être accordé - ou refusé - par la municipalité (art. 104 et 114 LATC). Le principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales (communales) qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 146 II 309 consid. 4.1; 135 I 106 consid. 2.1; 131 I 333 consid. 2.1 et les arrêts cités). Autrement dit, la réglementation communale sur la police des constructions, qu'il appartient à la municipalité d'appliquer, garde une portée propre, dans la mesure où elle complète les normes fédérales et n'empêche pas ni ne rend plus difficile la mise en œuvre du droit fédéral en matière de constructions sises hors de la zone à bâtir. Il convient donc d'examiner de cas en cas si une disposition de droit communal sur la police des constructions applicable à la zone agricole est ou non compatible avec la LAT (AC.2012.0293 du 2 octobre 2013 consid. 4b; voir aussi TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.3, traitant d'une construction conforme à la zone agricole).

E. 4

Comme exposé ci-dessus, le premier volet de la décision attaquée " constate la violation de l'art. 56 al. 1 er du RPGA ". a) A teneur de l'art. 55 RPGA, la zone équestre est réservée à la pratique du sport équestre et aux activités en relation étroite avec celle-ci. L'art. 56 RPGA prévoit que des habitations ne sont admises en zone équestre qu'à la condition d'être destinées à l'exploitant du centre équestre et au personnel de l'exploitation; plus précisément, cette disposition est ainsi libellée: Art. 56 C onstructions admises Les constructions et installations autorisées dans la partie hachurée de la zone équestre sont les suivantes: - les bâtiments nécessaires à l'exploitation du centre équestre favorisant le but assigné à la pratique de ce sport. - l'habitation pour l'exploitant et le personnel de l'exploitation ci-dessus mentionnée, pour autant que ce bâtiment forme un ensemble architectural avec les bâtiments d'exploitation. La Municipalité peut, en outre, autoriser en zone équestre les constructions de minime importance au sens de l'art. 39 RATC, à condition que leur implantation soit imposée par leur destination et n'entrave pas les activités du centre. b) Le recourant ne conteste pas que le troisième appartement qu'il a créé dans le bâtiment ECA 402, en zone équestre, n'est pas destiné à une personne liée au manège. Il ne dénie donc pas que ce logement n'est pas conforme à l'affectation de la zone telle que définie à l'art. 55 RPGA, pas plus qu'à l'art. 56 RPGA. Dans ces conditions, on ne discerne pas en quoi la municipalité ne serait pas légitimée à procéder à ce même constat, fondé exclusivement sur sa propre réglementation communale.

E. 5

Puis, la municipalité ordonne que l'appartement litigieux soit réaffecté en locaux administratifs liés à l'exploitation équestre, à savoir qu'il soit remis dans un état conforme à l'autorisation cantonale du 3 mai 2011 et au permis de construire du 24 mai suivant. Le recourant conteste cet ordre de remise en état. 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. On rappelle toutefois qu'en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT, pour tous les projets de construction 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 (cf. consid. 3 supra). C'est ainsi à l'autorité cantonale qu'il appartient de statuer sur le sort des constructions hors de la zone à bâtir, que ce soit pour en ordonner la démolition ou pour autoriser le maintien de tout ou partie des installations litigieuses ou encore pour statuer sur tout changement d'affectation. Ainsi, lorsqu'un ordre de remise en état est envisagé hors de la zone à bâtir et qu'il faut examiner si le principe de la proportionnalité pourrait conduire à renoncer à tout ou partie de la remise en état, la municipalité n'est pas compétente pour consentir au maintien de tout ou partie de l'installation litigieuse. Une décision prise à cet égard par la municipalité est nulle et ne déploie aucun effet (AC.2021.0188 du 16 décembre 2021 consid. 1a; AC.2016.0188 du 20 novembre 2017 consid. 3b; AC.2010.0089 du 7 septembre 2010 consid. 2b; AC.2007.0317 du 6 août 2009 consid. 1). La jurisprudence se limite à cet égard à réserver l'hypothèse exceptionnelle où l'application de prescriptions communales (indépendantes du droit fédéral hors zone à bâtir) serait en cause, voire s'il est d'emblée manifeste que l'autorisation cantonale est totalement exclue (AC.2021.0188 du 16 décembre 2021 consid. 1a et 1b; AC.2016.0188 du 20 novembre 2017 consid. 3b; AC.2010.0089 du 7 septembre 2010 consid. 2b; AC.2007.0317 du 6 août 2009 consid. 1; AC.2001.0010 du 8 mai 2001 consid. 3d, laissant expressément ouverte la licéité de la deuxième hypothèse). b) En l'occurrence, aucune des exceptions qui pourraient habiliter la municipalité à traiter du sort de l'appartement érigé sans autorisation hors zone à bâtir (en zone équestre, soit dans une zone spéciale au sens des art. 18 al. 1 LAT et 32 al. 1 LATC) n'est réalisée. D'une part en effet, la municipalité se limite à fonder l'ordre de remise en état sur l'art. 56 RPGA, traitant des ouvrages conformes à la zone équestre. Or, il ne semble pas qu'il s'agirait d'une disposition indépendante du droit fédéral. Surtout, la violation de l'art. 56 RPGA ne s'oppose pas à ce que le constructeur puisse requérir - et obtenir - des autorités cantonales compétentes une régularisation fondée sur des dispositions dérogatoires au sens des art. 24 ss LAT. Le mutisme des règles communales à cet égard ne peut être interprété comme une interdiction de recourir à ces dispositions dérogatoires. D'autre part, il n'apparaît pas d'emblée qu'une autorisation cantonale fondée, en particulier, sur l'art. 24d LAT serait manifestement exclue. La municipalité ne le prétend du reste pas. Ainsi, conformément à la jurisprudence, l'ordre de remise en état prononcé par la municipalité est frappé de nullité. Il appartenait à la municipalité de transmettre le dossier aux services cantonaux concernés pour qu'ils prennent les mesures requises, respectivement d'inviter le recourant à déposer sans désespérer une demande formelle de régularisation.

E. 6

Le recourant reproche ensuite à la municipalité de lui avoir interdit de louer à des tiers l'appartement nouvellement créé. a) Selon l'art. 127 LATC, la municipalité ordonne la suspension des travaux dont l'exécution n'est pas conforme aux plans approuvés, aux

prescriptions légales et réglementaires ou aux règles de l'art de construire. Aux termes de l'art. 128 al. 1 LATC, aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la municipalité. Cette autorisation, donnée sous la forme d'un permis, ne peut être délivrée que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et si l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. Le préavis de la commission de salubrité est requis (voir également l'art. 79 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC; RLATC; BLV 700.11.1). Selon l'art. 92 al. 1 LATC, la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants. En outre, l'art. 93 al. 2 LATC prévoit que, lorsqu'un bâtiment est reconnu insalubre ou dangereux et que le propriétaire ne prend aucune mesure pour y remédier dans le délai qui lui est imparti, la municipalité en ordonne l'évacuation et retire le permis d'habiter. b) En l'espèce, le permis d'habiter l'appartement litigieux n'a pas été délivré, et pour cause, cet ouvrage n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de permis de construire. A la lettre stricte de l'art. 128 LATC, il ne peut donc pas être occupé. De surcroît, le recourant ne pouvait ignorer que la création de ce logement était soumise à autorisation, qu'une telle autorisation n'avait pas été délivrée et qu'une régularisation a posteriori n'irait pas nécessairement de soi. D'une part, l'autorisation délivrée en 2011 était limpide: elle se limitait à n'admettre que deux logements, exclusivement destinés aux exploitants et employés du manège, à raison de 285 m². D'autre part, les indications favorables de la DGTL du 25 août 2021 ne légitimaient en rien la création d'un troisième logement. Elles se fondaient en effet sur des déclarations incomplètes du recourant du 17 août 2021: celui-ci s'était alors borné à mentionner un simple changement d'affectation des logements existants, en omettant de préciser, ce qui était pourtant décisif, qu'il créait en réalité un logement supplémentaire; il avait ajouté expressément qu'il ne prévoyait pas d'entreprendre des travaux, alors qu'il avait non seulement installé une cuisine, mais encore créé un escalier menant à une mezzanine. Enfin, on relèvera en passant qu'il ne s'agit pas d'un " studio " tel qu'évoqué dans le mémoire de recours, mais d'un 2,5 pièces d'une surface déclarée de 96 m². Cela étant, la municipalité, qui a visité l'appartement litigieux, du moins qui a constaté de visu son existence, ne prétend pas à ce jour que celui-ci présenterait un danger justifiant une interdiction d'habiter. De plus, encore une fois, il n'apparaît pas d'emblée qu'une régularisation serait manifestement exclue, la procédure étant pendante devant la DGTL. Au vu de l'ensemble de ces circonstances, l'interdiction d'occuper l'appartement en cause apparaît disproportionnée, du moins en l'état du dossier (cf. AC.2016.0241 du

E. 10

mars 2017 consid. 5). La décision attaquée doit dès lors être annulée sous cet angle. La municipalité conserve néanmoins la faculté de procéder à une nouvelle visite du logement et d'ordonner les mesures de sécurité nécessaires, cas échéant. Pour le surplus, est réservée la faculté de la DGTL de restreindre ou d'interdire elle-même l'usage de l'appartement dans son domaine de compétence. 7. Enfin, l'autorité intimée a décidé de dénoncer le recourant au Préfet. Conformément à la jurisprudence constante, l'annonce d'une dénonciation, même si elle figure dans un document qui prend l'allure d'une décision, n'affecte pas le recourant dans sa situation juridique, qui ne sera touché que par les éventuels actes de l'autorité saisie de la dénonciation. Ainsi, la dénonciation n'est pas une décision sujette à recours, comme cela a déjà été jugé à diverses reprises par la jurisprudence aussi bien fédérale (TF 2A.423/2000 du 22 mars 2001 consid. 2b) que cantonale (AC.2011.0042 du 24 juin 2011 consid. 1c et les réf.). Le recours est donc irrecevable en tant qu'il conteste cette annonce. 8.

Vu ce qui précède, le recours est partiellement admis dans la mesure de sa recevabilité. La décision attaquée doit être confirmée en tant qu'elle constate la violation de l'art. 56 RPGA, sa nullité doit être constatée en tant qu'elle ordonne la réaffectation initiale de l'appartement créé en locaux administratifs et elle doit être annulée en tant qu'elle interdit au recourant de louer cet appartement à des tiers. Le recourant ayant partiellement gain de cause, il aurait sur le principe droit à des dépens, à la charge de la municipalité. Au vu des circonstances, notamment de la politique du fait accompli qu'il a adoptée en créant délibérément un troisième appartement sans autorisation, dont il bénéficie du loyer, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 et 56 LPA-VD). Pour le surplus, le tribunal renoncera à percevoir un émolument judiciaire.

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