

VD_OMNI AC.2023.0310 vom 17. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0310

FR: VD_OMNI AC.2023.0310 du 17 mars 2025

IT: VD_OMNI AC.2023.0310 del 17 marzo 2025

Regeste

A. _____ et B. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Savigny, C. _____ | Propriété située hors zone à bâtir sans vocation agricole ni viticole depuis 1972. En 2014, les nouveaux propriétaires annoncent divers travaux d'assainissement aux autorités communales, qui les dispense d'autorisation. La voisine dénonce la situation à la DGTL. La commune révoque sa décision. Les propriétaires déposent un dossier de mise en conformité. Recours des propriétaires contre la décision de la DGTL concernant la remise en état exigée. Déterminations de la voisine dénonciatrice qui conclut au rejet du recours et requiert que certains travaux régularisables ou tolérés fassent également l'objet d'une décision de remise en état. Conclusions de la voisine irrecevables, la procédure de recours de droit administratif ne connaissant pas le recours joint (consid. 1). Pas de protection de la bonne foi des propriétaires, une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par la commune étant nulle (consid. 2). Pas d'autorisation a posteriori possible pour l'agrandissement du balcon et des escaliers extérieurs, remise en état proportionnée, idem pour la modification apportée au soubassement recouvert d'un revêtement en pierres plutôt que d'un crépi blanc et la nouvelle terrasse aménagée en dalles (consid. 3 et 4). En revanche, les travaux de retrait de la terre devant la maison à la suite de la pose de nouveaux drains peuvent être maintenus pour préserver l'immeuble d'habitation de l'humidité. Recours très partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

a) La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), est ouverte contre une décision prise par la DGTL, concernant des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir. Déposé en temps utile, le recours respecte en outre les conditions formelles de recevabilité. Le propriétaire de la construction concernée par la décision attaquée a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours. b) La tiers intéressée, dans sa réponse du 14 février 2024, a conclu non seulement au rejet du recours mais aussi à la réforme des chiffres 9 et 16 de la décision de la DGTL du 14 juillet 2023 que les recourants ne remettent pas en cause. Lorsqu'elle a été rendue, la décision entreprise a été communiquée par la DGTL au conseil de la tiers intéressée. Celle-ci n'a pas recouru contre dite décision dans le délai de trente jours de l'art. 95 LPA-VD. A la suite du recours des propriétaires de la parcelle n° 275, la tiers intéressée a été invitée à se déterminer sur ce recours; elle n'avait cependant plus le loisir, à ce stade, de modifier l'objet du litige dont les contours étaient posés par le recours des propriétaires (art. 81 al. 1 et 4 LPA-VD). En effet, la procédure de recours de droit administratif ne connaît pas le recours joint. Admettre des conclusions au-delà de l'objet du

litige, défini par les conclusions des recourants, reviendrait à prolonger en violation de la loi le délai de recours de l'art. 95 LPA-VD. Partant, les conclusions de la tiers intéressée tendant à la réforme des chiffres 9 et 16 de la décision de la DGTL du 14 juillet 2023 sont irrecevables, seules ses déterminations concluant au rejet du recours devant être examinées.

E. 2

Dans un premier grief, les recourants arguent s'être fiés de bonne foi à l'autorisation délivrée par la municipalité pour la réalisation des travaux litigieux. a) L'habitation des recourants est située en zone agricole au sens de l'art. 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), soit hors de la zone à bâtir; la construction n'est pas liée à une exploitation agricole. Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, il incombe à une autorité cantonale de décider s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée, ceci en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT. Dans le Canton de Vaud, la compétence de délivrer une autorisation spéciale pour construire, reconstruire, agrandir, transformer ou modifier dans leur destination les constructions hors des zones à bâtir appartient au département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (cf. art. 120 al. 1 let. a et d et art. 121 al. 1 let. a LATC), soit actuellement le Département des institutions, du territoire et du sport (ci-après: DITS); plus précisément, cette compétence a été attribuée à la DGTL (art. 4 al. 3 let. a LATC). La municipalité ne peut pas, sans autorisation spéciale de l'autorité cantonale, octroyer un permis de construire. De jurisprudence constante, et antérieure à 1997, une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT (ATF 111 Ib 213 consid. 5; voir aussi ATF 132 II 21 consid. 3.2.2; TF 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 4.1; 1C_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; 1C_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1; cf. aussi CDAP AC.2021.0377 du 9 novembre 2022 consid. 4; AC.2020.0063 du 18 décembre 2020 consid. 3a; AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 3a). Un administré ne peut dès lors pas se prévaloir de sa bonne foi en rapport avec une autorisation communale lorsqu'une autorisation cantonale était requise (CDAP AC.2021.0377 précité consid. 5b; AC.2021.0047 du 4 mars 2022 consid. 7a; AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 6c; AC.2019.0077 du 9 décembre 2019 consid. 2 a et b et 6c). b) La DGTL n'ayant octroyé aucune autorisation pour les travaux litigieux, le grief des recourants en lien avec la protection de leur bonne foi est mal fondé et doit être rejeté.

E. 3

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: a. 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; b. 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; c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire.

E. 4

Dans la mesure où certains travaux réalisés sans l'autorisation spéciale requise ne peuvent être régularisés a posteriori, il reste à examiner l'ordre de remise en état. a) Selon l'art. 105 al. 1 LATC, la municipalité et, à son défaut, le DITS, 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 de son application sont remplies (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.5; arrêt CDAP AC.2021.0212 du 12 décembre 2022 consid. 10a et les réf. citées). Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101; cf. ATF 147 II 309 consid. 5.5; arrêt TF 1C_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.1 et les réf. citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.6; 132 II 21 consid. 6.4). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (TF 1C_508/2018 précité consid. 2.1; CDAP AC.2021.0350 du 15 août 2022 consid. 6a). C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées, à moins que – à titre exceptionnel – il puisse y être renoncé en vertu des principes généraux du droit public, notamment si la remise en état serait disproportionnée (ATF 136 II 359 consid. 6; 132 II 21 consid. 6.4; TF 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.2). Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 149 I 49 consid. 5.1; 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités). Un ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Dans le cadre du principe de la proportionnalité au sens étroit, l'autorité peut 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 (ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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). S'il peut certes être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation du territoire bâti et non bâti, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 5.6). b) En l'espèce, sont

uniquement litigieux les travaux qui ne peuvent pas être régularisés, soit l'agrandissement du balcon, son nouvel escalier d'accès, la couverture du soubassement du bâtiment et la terrasse en dalles. aa) Concernant l'ordre de supprimer l'agrandissement du balcon et son nouvel escalier d'accès, comme exposé ci-dessus, il existe un intérêt public important à ce que le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti soit respecté et à limiter le nombre et les dimensions des constructions hors zone à bâtir (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4, 111 Ib 213 consid. 6b; TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.3; 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBl 103/2002 p. 364). Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent en principe être démolies. La jurisprudence considère que 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). Dans le cas particulier, un tel intérêt public est suffisamment important pour l'emporter sur les intérêts privés des propriétaires à disposer d'un balcon plus grand et d'un escalier plus large. Au vu de la nature des travaux à entreprendre, la remise en état n'occasionnera pas de frais disproportionnés. Il n'existe de plus aucune mesure moins incisive propre et apte à atteindre le but mentionné ci-dessus. Il convient dès lors de confirmer la décision entreprise, étant précisé que, comme l'ont indiqué les représentants de la DGTL à l'audience, un retour à l'état antérieur est exigé, soit la réduction de la taille du balcon à sa surface d'origine avec le rétablissement des escaliers à leurs position et format initiaux. bb) Pour ce qui a trait à l'ordre de recouvrir le soubassement du chalet par du crépi blanc, il s'agit également d'une mesure propre et apte à atteindre le but de cohérence esthétique voulue par le législateur hors zone à bâtir. A l'audience, les représentants de la DGTL ont précisé qu'il n'y avait pas lieu de retirer l'isolation posée sous le revêtement en pierres et qu'il devrait être possible d'appliquer le crépi blanc par-dessus le revêtement pierreux afin de redonner au bâtiment son aspect d'origine. Il s'agira ainsi de la mesure la moins incisive pour atteindre le but voulu. cc) Quant à la suppression de la terrasse en dalles et au réensemencement de la terre à cet endroit, il s'agit là aussi d'une moindre mesure, adéquate pour redonner à la parcelle son aspect antérieur, la séparation du bâti et du non bâti en zone agricole étant ainsi renforcée. Alors qu'il se justifie, pour des raisons de protection contre l'humidité et de salubrité, de ne pas rétablir le niveau de la terre contre le soubassement devant la maison (cf. supra, consid. 3 b/bb), la suppression de la terrasse en dalles aménagée sans autorisation à cet endroit apparaît au contraire comme une exigence proportionnée, l'intérêt privé des recourants à bénéficier de cette terrasse dallée ne l'emportant pas sur l'intérêt public à l'absence de construction ou d'installation nouvelles en zone agricole. Au vu de ce qui précède, les ordres de remise en état précités ne sont pas disproportionnés et doivent ainsi être confirmés. Mal fondé, le grief doit être rejeté.

E. 5

Au vu des considérants qui précèdent, les conclusions des recourants sont très partiellement admises, la décision de la DGTL étant réformée au chiffre 3 de son dispositif en ce sens que le terrain, situé au-dessous du balcon, n'a pas à être ramené à son niveau initial mais doit être réensemencé après suppression de la terrasse en dalles. La décision entreprise est confirmée pour le surplus. Les recourants, qui succombent pour l'essentiel, doivent supporter un émolument judiciaire légèrement réduit (art. 49 et 51 al. 2 LPA-VD). Ils verseront en outre, solidairement entre eux, une indemnité à titre de dépens à l'autorité concernée qui a procédé par l'intermédiaire d'une mandataire professionnelle (art. 55 LPA-VD et 10 et 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du

28 avril 2015 [TFJDA; BLV 176.36.5.1]), ainsi qu'une indemnité légèrement réduite à la tiers intéressée ■ assistée d'un avocat ■ pour tenir compte des conclusions irrecevables prises par cette dernière (art. 56 al. 2 LPA-VD et 10 et 11 TFJDA). L'autorité intimée, qui n'a pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire externe, n'a pas conclu à l'allocation de dépens.

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