

VD_OMNI AC.2024.0197 vom 19. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0197

FR: VD_OMNI AC.2024.0197 du 19 mars 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0197 del 19 marzo 2025

Regeste

A. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité du Chenit | Confirmation de l'ordre de démolition d'un chalet de week-end en zone agricole. Par une décision antérieure entrée en force, la DGTL avait déjà constaté l'illégalité de l'ouvrage, respectivement l'impossibilité de le régulariser. Ce prononcé ne peut être rediscuté à l'occasion de la présente procédure, portant exclusivement sur la question de la proportionnalité de la démolition (c. 3). La proportionnalité est respectée: la recourante a construit sans autorisation, et sans pouvoir invoquer sa bonne foi, une habitation en zone agricole - qui plus est dans un pâturage boisé exploité en estivage - en remplacement d'un cabanon en ruine, au mieux d'un couvert. L'intérêt public à la démolition de cet ouvrage l'emporte (c. 4). Peu important les propositions de la recourante visant à modifier le chalet de week-end en cabanon rustique, subsidiairement en rucher. En effet, dès lors que le cabanon préexistant était à l'état de ruine, au mieux qu'il servait de couvert, la recourante ne peut se fonder sur la garantie de la situation acquise pour prétendre à la régularisation, même partielle, du chalet qu'elle a réalisé, y compris en le modifiant dans sa configuration et son utilisation de manière à le rendre conforme à la zone agricole. La DGTL donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que ces propositions portaient sur de nouvelles constructions, devant faire l'objet de procédures complètes et distinctes de permis de construire. Cela étant, si la recourante devait déposer de telles demandes, il lui appartiendra de requérir de la DGTL le report du délai d'exécution de l'ordre de démolition (c. 5).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, prise par la DGTL, peut faire l'objet d'un 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). Le recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, et art. 95 LPA ■ VD). La recourante, propriétaire de la parcelle visée, a la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA ■ VD). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante a sollicité la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et à l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque

les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). b) En l'espèce, compte tenu des griefs à traiter, limités à l'ordre de remise en état du chalet de week-end, ainsi que du dossier déjà produit, contenant des plans et photographies, le tribunal s'estime en mesure de statuer sans devoir procéder à une inspection locale.

E. 3

A titre liminaire, il sied de rappeler le cadre légal et de circonscrire l'objet du litige. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que leur formulation peut laisser entendre, ces dispositions ne sont pas de nature potestative, mais imposent à l'autorité compétente une obligation quand les conditions en sont remplies. Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux. 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 (CDAP AC.2024.0109 du 13 novembre 2024 consid. 2a; AC.2022.0064 du 14 mars 2024 consid. 3b/aa; AC.2022.0232 du 14 mars 2023 consid. 3a). Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état nécessite donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation. S'il apparaît que ces ouvrages ne peuvent être régularisés, alors se pose la question de la proportionnalité de l'ordre de remise en état (CDAP AC.2024.0109 du 13 novembre 2024 consid. 2a). b) En l'espèce, la DGTL a déjà tranché, par la négative, la question de la légalité, respectivement de la régularisation des travaux déjà effectués dans sa décision du 15 mai 2023. A son tour, la municipalité a refusé l'autorisation de construire par décision du 29 août 2023. Dès lors que ces décisions n'ont pas été contestées par la recourante, elles sont entrées en force et ne sauraient être rediscutées à l'occasion de la présente procédure. Au vu de ce qui précède, dans la mesure où ils tendent à remettre en cause le constat d'illicéité de l'ouvrage tel que réalisé, à savoir un chalet de week-end, les griefs de la recourante sont irrecevables. Seule doit être examinée la question de la proportionnalité de la remise en état.

E. 4

La recourante soutient que la décision de remise en état serait disproportionnée et, partant, contraire à la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). a) La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que

ceux-ci ne puissent pas 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; 142 I 76 consid. 3.5). Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir ou encore qu'une activité contraire à l'affectation de la zone soumise à autorisation y est exercée sans droit, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3b p. 227 in fine et la référence à l'ATF 114 Ib 314 consid. 2c; TF 1C_375/2019 du 26 mars 2021 consid. 3.4.1). 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 Cst. (ATF 147 II 309 consid. 5.5; TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1; 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1; cf. art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT; Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. 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. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité de traitement devant la loi (TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1; 1C_189/2022 du 13 janvier 2023 consid. 2.2). Toujours en ce qui concerne l'intérêt public, 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). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait 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 qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 136 II 359 consid. 7.1; 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb; TF 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1.1; 1C_61/2018 du 13 août 2018 consid. 3.1). 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. 4a; TF 1C_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1; 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.1).

b) En l'espèce, la recourante a construit sans autorisation une habitation en zone agricole, en remplacement d'un cabanon en ruine, au mieux d'un couvert. La dérogation à la règle est importante et l'intérêt public à limiter le nombre et les dimensions des constructions en zone agricole, comparé à la convenance personnelle de la recourante à bénéficier d'une petite habitation, est majeur, d'autant plus que la construction se situe dans un pâturage boisé, exploité en estivage. Enfin, la recourante n'est pas de bonne foi dès lors qu'elle a procédé à

cette construction sans aucune autorisation. A ce stade du raisonnement, l'ordre de démolition de l'entier du chalet est proportionné et ne viole pas la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst.

E. 5

Il reste à examiner les griefs de la recourante relatifs à ses propositions de transformer le chalet en cabanon rustique, subsidiairement en rucher. a) Sur le plan des faits, la recourante conteste que le cabanon subsistant avant la réalisation du chalet ait été en ruine, puisqu'il ressortirait des photographies au dossier qu'il s'agissait certes d'une ancienne construction, mais avec une structure toujours présente, des parois en bois et un toit, si bien que sa fonction de couvert restait intacte. La recourante rappelle ensuite qu'elle a accepté de modifier le chalet pour le rendre conforme à la zone agricole, principalement en retirant de l'intérieur de celui-ci tout élément permettant de rendre la construction habitable, soit le dortoir et toute installation moderne, afin qu'il puisse être considéré comme une " cabane forestière rustique, sans confort supplémentaire et sans installation moderne " (selon les termes de la décision de la DGE, Inspection cantonale des forêts), subsidiairement en le transformant en rucher. La recourante considère par conséquent que l'ordre de démolition complète serait illicite, faute pour la DGTL d'avoir pris en compte ses propositions. De son point de vue, celles-ci ne pourraient être traitées de manière distincte du recours, car elles devraient être intégrées dans l'examen du principe de la proportionnalité. En effet, elles atténueraient l'intérêt public à la démolition du chalet, dès lors que celui-ci n'aurait plus d'affectation de loisir ou d'habitation, mais une fonction agricole uniquement, conforme à la zone et de surcroît fort utile, le toit permettant de récupérer une quantité précieuse d'eaux de pluie. Enfin, la recourante expose que si l'ordre de démolition totale du chalet devait être confirmé et le chalet détruit, elle perdrait tout intérêt à déposer une demande d'autorisation de construire pour un bâtiment conforme à la zone agricole. De son avis par conséquent, dans l'hypothèse où elles ne pourraient être prises en compte dans l'examen de la proportionnalité, ses propositions devraient faire l'objet d'une demande de permis de construire. La présente procédure devrait alors être suspendue, afin de lui permettre de déposer une telle demande. b) La DGTL n'a pas ignoré les propositions de la recourante, mais a retenu qu'elles portaient sur des projets nouveaux, qui devraient faire l'objet de nouvelles demandes de permis de construire. Ces propositions concernaient ainsi des procédures distinctes, dont le sort pouvait être réglé de manière indépendante. La DGTL a ainsi relevé que le présent litige portait exclusivement sur le point de savoir si, et cas échéant dans quelle mesure, l'ordre de remise en état pouvait être confirmé. Enfin, elle a considéré qu'il n'était pas dans la saisine de la Cour de se prononcer sur une éventuelle mutation de ce qui était aujourd'hui devenu un chalet de week-end, en un réservoir d'eau pour le bétail en estivage ou en un rucher. c) Cette appréciation ne prête pas le flanc à la critique. Dès lors que le "cabanon" préexistant était à l'état de ruine, au mieux qu'il servait de couvert comme le soutient la recourante, celle-ci ne peut aucunement se fonder sur la garantie de la situation acquise (cf. art. 24c LAT) pour prétendre à la régularisation, même partielle, du chalet qu'elle a réalisé, y compris en le modifiant dans sa configuration et son utilisation de manière à le rendre conforme à la zone agricole. En effet, la protection de la situation acquise instituée par les art. 24c et 24d LAT ne s'étend pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler (ATF 147 II 465 consid. 4.2.1 et 4.2.2; 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1; 1C_589/2017 du 16 novembre 2018 consid. 2.1). Autrement dit, la DGTL n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que les propositions de modification du chalet en cabanon rustique, subsidiairement en rucher, devaient être

examinées comme des projets de nouvelles constructions, devant faire l'objet de procédures complètes et distinctes de permis de construire. Conséquemment, la présente procédure doit se limiter à la question de la remise en conformité de l'ouvrage en tenant compte exclusivement de sa configuration et de son affectation actuelles. Il n'y a dès lors pas lieu de suspendre la présente cause jusqu'à droit connu sur les nouvelles demandes de permis de construire qui pourraient être déposées (cf. art. 25 LPA-VD). La décision ordonnant la démolition totale du chalet et la remise en état de l'emplacement en pâturage doit ainsi être confirmée. La DGTL impartira à la recourante un nouveau délai d'exécution à cet effet. d) Cela étant, si la recourante devait déposer de nouvelles demandes de permis de construire, portant en particulier sur un cabanon rustique, subsidiairement un rucher, il lui appartiendra de requérir de la DGTL - qui statuera selon son appréciation - le report du délai d'exécution de l'ordre de démolition complète du chalet et de remise en état.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et la décision attaquée confirmée. Il appartiendra à l'autorité intimée de fixer un nouveau délai d'exécution. Succombant, la recourante supportera un émolument judiciaire (art. 49 LPA-VD; art. 1 al. 2 et 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5]). Il n'y a pas lieu à l'octroi de dépens (art. 55 LPA-VD a contrario).

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