

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1A.226/2006 /col

Arrêt du 25 avril 2007  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président,  
Aemisegger et Fonjallaz.  
Greffier: M. Rittener.

Parties  
Office fédéral du développement territorial,  
3003 Berne,  
recourant,

contre

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_,  
intimés, représentés par Me Pierre-Alexandre Schlaeppli, avocat,  
Municipalité de Bougy-Villars, 1172 Bougy-Villars, représentée par Me Denis Bettems,  
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, 1014 Lausanne,  
représenté par Me Edmond C.M. de Braun, avocat,  
Tribunal administratif du canton de Vaud,  
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet  
permis de construire en zone agricole,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 30 août 2006.

Faits :

A.

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ sont propriétaires d'une unité de propriété par étages constituée sur la parcelle n° 30 du registre foncier de Bougy-Villars (VD), sise en partie sur la zone à bâtir (zone village) et en partie sur la zone agricole (zone viticole). Le 6 novembre 2004, ils ont requis l'autorisation de construire une palissade à l'arrière de leur logement, sur la partie de la parcelle située en zone agricole. Par décision du 11 novembre 2004, la Municipalité de Bougy-Villars (ci-après: la municipalité) a autorisé la construction de cette palissade, à condition que sa hauteur ne dépasse pas un mètre.

Au début de l'année 2005, constatant que l'ouvrage exécuté dépassait largement la hauteur autorisée, la municipalité a informé A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ qu'une telle palissade ne pouvait plus être considérée comme une construction de minime importance et qu'elle devait faire l'objet d'une procédure d'autorisation devant le Service cantonal de l'aménagement du territoire. Par décision du 6 juillet 2005, ce service a constaté que le permis de construire délivré par la municipalité était nul, s'agissant d'un ouvrage situé hors de la zone à bâtir et soumis à autorisation spéciale au sens de l'art. 120 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Il a également considéré que la palissade ne pouvait pas être autorisée sur la base de l'art. 24c de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et que l'autorisation spéciale requise pour ce projet ne pouvait pas être délivrée. Il invitait donc la municipalité à ordonner la démolition de la palissade et la remise en état des lieux, ce qu'elle a fait par décision du 2 août 2005, en impartissant un délai échéant le 30 septembre 2005.

B.

A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ont recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif), qui a partiellement admis le recours par arrêt du 30 août 2006. En substance, le Tribunal administratif a considéré que l'art. 24c LAT pouvait s'appliquer à la palissade litigieuse, dès lors que la parcelle se trouvait auparavant entièrement en zone à bâtir et dans la mesure où la construction litigieuse présentait "un lien fonctionnel étroit avec

l'habitation". Il estimait en outre que le respect de l'identité de la parcelle et les exigences majeures de l'aménagement du territoire permettaient d'autoriser la palissade, en précisant qu'elle pouvait être maintenue à la hauteur actuelle de 2,28 m jusqu'à une distance de 6 m de l'habitation, mais qu'elle devrait être réduite à une hauteur 1,20 m au-delà.

C.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Office fédéral du développement territorial demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. La Municipalité de Bougy-Villars a renoncé à se déterminer. Le Service cantonal de l'aménagement du territoire déclare adhérer aux conclusions du recours. A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ont présenté des observations; ils concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF). L'ancien art. 34 LAT, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, demeure lui aussi applicable dans la présente procédure (cf. art. 53 al. 1 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32], en relation avec le ch. 64 de l'annexe de cette loi).

2.

Aux termes de l'art. 34 al. 1 aLAT, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions prises, comme en l'espèce, par l'autorité cantonale de dernière instance sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT. L'Office fédéral du développement territorial a qualité pour agir (art. 34 al. 1 aLAT mis en relation avec les art. 48 al. 4 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 [OAT; RS 700.1] et 103 let. b OJ). Déposé dans les 30 jours à compter de la notification de l'arrêt attaqué à l'office précité (art. 106 al. 1 OJ) et respectant les exigences de l'art. 108 OJ, le recours est recevable.

3.

Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ). Dans le cadre d'un tel recours, le Tribunal fédéral contrôle d'office l'application du droit fédéral, qui englobe notamment les droits constitutionnels (ATF 130 II 337 consid. 1.3 p. 341). N'étant pas lié par les moyens qu'invoquent les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ), il peut admettre le recours pour d'autres motifs que ceux dont se prévaut le recourant ou, à l'inverse, confirmer la décision entreprise par substitution de motifs (ATF 132 II 257 consid. 2.5 p. 262). L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est cependant lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ).

4.

La palissade litigieuse n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole et elle n'est pas imposée par sa destination au sens de l'art. 24 LAT. Le Tribunal administratif l'a cependant autorisée sur la base de l'art. 24c LAT.

4.1 Selon l'art. 24c LAT, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2).

Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398).

4.2 En l'occurrence, la partie de la parcelle sur laquelle la palissade a été bâtie se trouve en zone agricole au moins depuis l'approbation du plan général d'affectation communal le 9 juillet 1980. La construction litigieuse ayant été réalisée entre la fin de l'année 2004 et le début de l'année 2005, on ne saurait considérer qu'elle est devenue contraire à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Dans ces conditions, une autorisation ne pourrait être octroyée sur la base de l'art. 24c LAT que si l'on considère la palissade litigieuse comme une rénovation, une transformation partielle ou un agrandissement mesuré d'une construction préexistante, au sens de l'alinéa 2 de cette disposition. Or, il ne ressort pas de la constatation des

faits par l'autorité intimée qu'une construction ait été érigée à cet endroit avant le classement en zone agricole et on ne trouve aucune mention d'une telle construction ni dans les allégations des parties, ni dans le dossier. Aucune des hypothèses visées par l'art. 24c LAT n'est donc réalisée.

Le Tribunal administratif a toutefois considéré que la palissade constituait un agrandissement de la maison d'habitation des intimés, au sens de l'art. 24c al. 2 LAT, bien que celle-ci se trouvât sur la partie de la parcelle située en zone à bâtir. Il est douteux que la palissade en question - d'une hauteur de 1,2 m à 2,28 m et s'étendant de la maison jusqu'à l'extrémité de la parcelle sur une longueur de 20 m environ - puisse être qualifiée d'agrandissement mesuré d'une construction au sens de cette disposition. Cette question peut cependant demeurer indécise, dans la mesure où l'art. 24c LAT ne s'applique de toute façon pas à une construction située à l'intérieur de la zone à bâtir. Une telle application serait en effet contraire au texte clair des art. 24c LAT et 41 s. OAT, qui ne visent que des constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir. Ainsi, seules les constructions et installations bénéficiant de la garantie de la situation acquise au sens de l'art. 24c al. 1 LAT peuvent faire l'objet d'un agrandissement au sens de l'alinéa 2.

Il ne saurait être question d'étendre le champ d'application de cette disposition aux constructions voisines sises en zone à bâtir, dans le but d'autoriser un agrandissement de celles-ci sur les surfaces devenues non constructibles. Une telle approche reviendrait à étendre la zone constructible en contournant le plan d'affectation en vigueur; elle permettrait de remettre en cause une réduction d'une zone à bâtir - et la restitution de surfaces de terrain à la zone agricole - au gré des projets liés aux immeubles voisins. Elle serait dès lors contraire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire, en particulier aux objectifs d'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT) et de préservation du paysage (art. 3 al. 2 LAT), ainsi qu'au principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles. La séparation en zone à bâtir et en zone inconstructible répond en effet à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire et doit demeurer d'application stricte en dehors des exceptions prévues par la loi (cf. ATF 115 Ib 148 consid. 5c p. 151; arrêts non publiés 1A.1/2005 du 11 novembre 2005 consid. 8.4; 1A.251/2005 du 25 octobre 2005 consid. 4.2). En étendant le champ d'application de l'art. 24c LAT, le

Tribunal administratif a donc violé le droit fédéral, de sorte que la décision attaquée doit être annulée.

5.

Il reste à examiner si un ordre de démolition de la palissade litigieuse serait disproportionné ou contraire au droit à la protection de la bonne foi, comme le soutiennent les intimés.

5.1 Ces derniers ne pourraient se prévaloir de leur bonne foi qu'en ce qui concerne une partie de la construction litigieuse, la municipalité ayant mentionné sans équivoque que le permis de construire était délivré pour une palissade d'une hauteur maximale d'un mètre. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si les conditions au droit au respect des promesses sont réunies. Il est en effet communément admis qu'un intérêt public supérieur l'emporte sur l'intérêt d'un particulier à la protection de la bonne foi, le droit à la protection de la promesse pouvant alors se transformer en une prétention à des dommages et intérêts (ATF 101 Ia 328 consid. 6c p. 331; Elisabeth Chiariello, *Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 des schweizerischen Bundesverfassung*, Berne 2004, p. 129 ss et p. 140 ss; Ulrich Häfelin/ Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., Zurich, Bâle et Genève 2002, n. 703 p. 145 s.; Béatrice Weber-Dürler, *Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes*, in ZBI 6/2002, p. 297; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 397; François Picot, *La bonne foi en droit public*, in RDS 1977 II p.115, p. 184). En l'occurrence, l'intérêt public lié au respect des exigences majeures de l'aménagement du territoire l'emporte manifestement sur un éventuel droit des intimés à la protection de leur bonne foi.

5.2 Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce 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 123 II 248 consid. 3bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). En l'espèce, il découle de ce qui précède que les intimés ne pouvaient se croire de bonne foi autorisés à construire une palissade d'une hauteur dépassant un mètre et que la construction litigieuse ne pourra pas être reconnue comme conforme au droit. De plus, il n'apparaît pas que la démolition de cette palissade causerait aux intimés un dommage d'une importance telle qu'il faille renoncer au rétablissement d'un état conforme au droit. Enfin, la dérogation à la règle ne saurait être qualifiée de mineure et l'intérêt public lié au respect des exigences majeures de l'aménagement du territoire l'emporte sur les intérêts privés des intimés. Par conséquent, le principe de la proportionnalité est également respecté.

6.

Il s'ensuit que le recours doit être admis et que la décision attaquée doit être annulée. La décision de la Municipalité de Bougy-Villars du 2 août 2005 doit être confirmée. Le délai d'exécution fixé au 30 septembre 2005 par cette décision étant échu, un nouveau délai doit être imparti aux intimés pour procéder aux travaux de remise en état. Les intimés, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'octroyer des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis et la décision attaquée est annulée. La décision de la Municipalité de Bougy-Villars du 2 août 2005 est confirmée, un nouveau délai au 30 juin 2007 étant imparti aux intimés pour exécuter les travaux de remise en état. La cause est renvoyée au Tribunal administratif du canton de Vaud pour nouvelle répartition des frais de la procédure cantonale.

2.

Un émolument judiciaire de 2000 fr. est mis à la charge des intimés.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Municipalité de Bougy-Villars, au Département des institutions et des relations extérieures et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 25 avril 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: