



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 62 / 2016

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 21 JUILLET 2016

en la cause liée entre

la Bourgeoisie de A.,

- représentée par **Me Jean-Marie Allimann**, avocat à Delémont,

recourante,

et

la Commune municipale de A.,

intimée,

relative à la décision de la juge administrative du Tribunal de première instance du 25 avril 2016 – rétablissement de l'état conforme à la loi et au permis de construire d'un hangar agricole sur la parcelle no X1 du ban de A. –

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Le 2 mai 2003, la Section des permis de construire du Service de développement territorial (ci-après : la SPC) a délivré à la bourgeoisie de A. (ci-après : la recourante) un permis de construire pour la construction de deux hangars agricoles au Nord et à l'Ouest du bâtiment no X2 sur la parcelle no X1 du ban de A., au lieu-dit "..."(dossier SPC 277/1997 no 2). En revanche, l'aménagement d'un logement sollicité dans le permis n'est pas autorisé comme l'attestent les plans portant le timbre et la signature de la SPC du 2 mai 2003 qui interdisent expressément l'aménagement d'un séjour-cuisine avec cheminée et hall + WC-douche, ainsi que la décision du Département

de l'Environnement et de l'Équipement du 19 mars 1998 (SPC 277/1997, p.7 et 23). Cette décision est entrée en force.

- B. Dès 2004, suite au départ du fermier, la recourante a obtenu l'autorisation d'affermage par parcelles de l'exploitation. Le logement a alors été loué à une famille de non agriculteurs (SPC 412/12, p. 12 ; PJ 52 intimée).

En 2008-2009, la recourante a aménagé un des hangars objet du permis de construire délivré le 2 mai 2003 en y construisant une cuisine, un local de séjour avec poêle, un WC-douche et des pièces à l'étage (PJ 6 à 8 recourante). Aucune autorisation n'a été demandée à cet effet.

- C. Le 5 juin 2012, la commune de A. (ci-après l'intimée) a écrit à la recourante à propos des travaux entrepris à "...", lui rappelant que s'il devait s'agir d'un changement d'affectation ou de modifications importantes, une demande permis de construire doit obligatoirement être déposée. Elle y précise qu'en l'occurrence, les travaux entrepris nécessitent un tel permis, et les invite à arrêter les travaux de transformation jusqu'à l'octroi du permis (PJ 39 intimée).

- D. Le 12 octobre 2012, la recourante a déposé une demande de permis de construire tendant à l'aménagement d'un studio de fonction dans les locaux existants d'une remise avec pose de portes, fenêtres, isolation du bâtiment et pose d'un poêle dans le hangar sis sur la parcelle no X1 du ban de A. La demande précise qu'il s'agit d'une transformation et d'un changement d'affectation, avec demande de dérogation à l'article 24 LAT (SPC 412/12, p. 5).

La décision du Département de l'Environnement et de l'Équipement du 7 février 2013 (SPC 412/12, p.9) refusant les dérogations aux articles 24 à 24d LAT précise que le projet déposé consiste en la transformation et le changement d'affectation complet du hangar agricole en habitation. Plus précisément, selon les plans établis le 7 septembre 2012 par B. à A., le projet comprend un hall d'entrée, une cuisine et coin à manger, un séjour, un hall/réduit et une salle de bains (WC, douche, lavabo) au rez-de-chaussée ; un bureau/local de bricolage, une chambre, un réduit/grenier et un balcon aux combles ; des modifications en façades (fenêtres, porte, suppression de porte, canal de fumée pour le poêle prévu au séjour).

Par décision du 21 février 2013, la SPC a refusé de délivrer le permis de construire sollicité, le projet n'étant pas conforme à l'affectation de la zone agricole et une dérogation à l'article 24 LAT ne pouvant être octroyée (SPC 412/12, p.3). Cette décision a été confirmée sur opposition le 28 août 2013 (SPC 412/12, p.7). Elle n'a pas fait l'objet d'un recours.

- E. Le 3 mars 2015, (PJ 8 intimée), l'intimée a ordonné à la recourante de procéder au rétablissement de l'état conforme à la loi et au permis de construire octroyé le 2 mai 2003 dans un délai de 90 jours, sous peine d'exécution par un tiers aux frais de l'intéressée.

Suite à l'opposition de la recourante du 31 mars 2015 (PJ 6 intimée), elle a confirmé cette décision sur opposition le 31 août 2015 (PJ 5 intimée), précisant que la SPC avait préavisé négativement le 20 juin 2014 un changement d'affectation du hangar (SPC 412/12, p. 6).

- F. Le 1^{er} octobre 2015, la recourante a recouru contre cette décision auprès de la juge administrative du Tribunal de première instance.

Par décision du 25 avril 2016, la magistrate a rejeté le recours, imparti un délai au 31 août 2016 à la recourante pour rétablir l'état conforme au droit du hangar agricole sis sur la parcelle X1 du ban de A., au lieu-dit "...", conformément à l'autorisation délivrée par la SPC le 2 mai 2003 et mis les frais de la procédure à la charge de la recourante.

- G. Par mémoire du 20 mai 2016, la recourante a contesté cette décision auprès de la Cour de céans concluant à son annulation, subsidiairement à ce que soit ordonné le rétablissement partiel de l'état conforme au droit, soit la suppression des quatre fenêtres du hangar litigieux, l'enlèvement du poêle et la suppression du local-douche, en prenant acte que la recourante prend l'engagement de ne pas occuper ce hangar comme habitat, respectivement et notamment de ne jamais le louer à des tiers à cet effet, le tout sous suite de frais et dépens.

Elle fait valoir qu'en 2009, son conseil, alors présidé par C., aujourd'hui conseiller communal, a effectué divers travaux pour quelque CHF 25'000.- en aménageant un studio de fonction avec pose de portes-fenêtres, isolation du bâtiment et pose d'un poêle sans demande de permis. Ces travaux n'ont pas modifié l'aspect extérieur du bâtiment à l'exception de quatre fenêtres ouvertes côté sud, cachées par la présence d'arbres. Le bâtiment litigieux ne constitue pas une habitation, mais sert de point d'accueil pour les personnes qui entretiennent le verger composé de 183 arbres fruitiers haute tige. La reconstitution de ce verger a été subventionnée par la Commission du Fonds suisse pour le paysage et est digne d'intérêt public. Selon un rapport de la Fondation rurale interjurassienne, il est nécessaire d'entretenir régulièrement ce verger et l'aspect social de ce lieu doit être renforcé par des cours de taille, des visites commentées et des visites associatives notamment. Afin de réaliser ces buts et d'entretenir le verger, le hangar aménagé doit pouvoir être maintenu dans son état actuel, l'intérêt public poursuivi par le verger devant être protégé. La recourante invoque également l'égalité de traitement avec deux autres situations où l'intimée n'a pas ordonné le rétablissement de l'état conforme au droit. Par ailleurs, lors de l'audience de première instance, le maire a clairement laissé entendre que l'intimée ne voyait pas d'inconvénient à ce que la construction puisse subsister.

- H. Le 9 juin 2016, la juge administrative a précisé qu'elle n'avait pas de remarque particulière au sujet du recours, renvoyant aux considérants de son jugement.

- I. Par courrier du 14 juin 2016, l'intimée a relevé qu'elle n'avait aucune remarque particulière à formuler.
- J. Les parties n'ont pas produit d'autres déterminations.

En droit :

- 1. La compétence de la Cour administrative découle de l'article 160 let. c Cpa. Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai légaux par une personne disposant manifestement de la qualité pour recourir, le recours est recevable et il convient d'entrer en matière.

2.

- 2.1 A teneur de l'article 34 al. 1 LCAT, la police des constructions est exercée par l'autorité communale compétente, sous la surveillance de la Section des permis de construire. Dans les limites de leur compétence, les organes de la police des constructions arrêtent les mesures nécessaires à l'application de la LCAT, ainsi que des prescriptions et décisions fondées sur elle (art. 35 al. 1 LCAT). Il leur incombe en particulier de rétablir l'état conforme à la loi, lorsque des travaux sont exécutés de façon illicite ou que les prescriptions sur la construction ou les conditions et charges sont violées ultérieurement (art. 35 al. 2 let. b LCAT).

Il découle de l'article 36 al. 1 et 2 LCAT que lorsque des travaux de construction sont exécutés sans permis ou en violation des dispositions de celui-ci et que ce vice peut être éventuellement corrigé par un permis délivré ultérieurement, l'autorité de police des constructions impartit au propriétaire un délai pour présenter une demande de permis ou de modification en cours de travaux en l'informant que, si cette demande n'est pas présentée dans ce délai, elle ordonnera le rétablissement de l'état conforme à la loi. S'il apparaît d'emblée que le vice ne peut pas être corrigé par une autorisation délivrée ultérieurement, ou si la demande n'est pas présentée conformément à l'alinéa 2, ou si enfin elle est refusée, l'autorité de police des constructions impartit à l'intéressé un délai approprié en vue d'éliminer ou de modifier les constructions ou parties de constructions édifiées de manière illicite sous commination de l'exécution par substitution (art. 36 al. 3 LCAT).

- 2.2 Selon la jurisprudence, 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. L'autorité renonce à une telle mesure, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public 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 (TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.1 et références citées).

L'article 36 LCAT doit être interprété à la lumière de la jurisprudence précitée (cf. ADM 100 / 2010 + 101 / 2010 du 9 mars 2012 consid. 4).

- 2.3 Une construction ou une installation qui viole une règle de droit, écrite ou non, de niveau fédéral, cantonal ou communal, est illégale d'un point de vue formel ou d'un point de vue matériel.

La construction ou l'installation est formellement illégale lorsqu'elle viole l'article 22 al. 1^{er} LAT, c'est-à-dire lorsque les travaux de construction ou de transformation sont réalisés sans autorisation de construire. Peu importe que le résultat soit ou non conforme aux prescriptions en matière d'aménagement du territoire. Trois situations peuvent ainsi se présenter : les travaux ont été réalisés sans qu'aucune autorisation n'ait été demandée, les travaux ont été réalisés alors qu'une autorisation a été refusée ou une autorisation de construire a été octroyée, mais les travaux réalisés ne sont pas conformes à cette autorisation. S'agissant de la dernière hypothèse, il convient de définir de cas en cas la marge de tolérance à l'intérieur de laquelle l'ouvrage ne déroge pas à l'autorisation accordée. Les circonstances du cas d'espèce doivent ainsi être prises en considération (ZEN RUFFINEN / GUY ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 423 n^{os} 977 ss). L'ordre de démolition viole le principe de la proportionnalité si les écarts par rapport à la règle sont mineurs et que l'intérêt public lésé n'est pas suffisamment important pour justifier le dommage que la démolition causerait au propriétaire (ZEN RUFFINEN / GUY ECABERT, op. cit., n^{os} 999ss et les références).

- 2.4 Lorsque la demande de permis n'a pas été présentée dans le délai imparti, se pose la question de savoir s'il y a encore possibilité de présenter une telle demande, à tout le moins avant l'entrée en force de la décision de rétablissement de l'état conforme, soit pendant la procédure d'opposition ou de recours contre cette décision. Le principe de proportionnalité qu'il y a lieu de respecter dans le cadre de la décision de rétablissement de l'état conforme, impose que l'autorité de police des constructions, dans sa décision sur opposition, respectivement l'autorité de recours, examine si la demande de permis déposée tardivement est susceptible d'être admise en tout ou partie, ce qui suppose que les travaux effectués sans autorisation formelle ne soient pas, matériellement, non conformes au droit. Si une autorisation formelle pourrait apparemment être délivrée, ce qui suppose un examen sommaire de cette question par l'autorité de police des constructions, respectivement par l'autorité de recours, il faut alors suspendre la procédure de rétablissement de l'état conforme jusqu'à droit connu au sujet de la demande de permis (ADM 102 + 103 / 2010 du 9 mars 2012 consid. 4).

3. Dans un premier grief, la recourante conteste que le bâtiment litigieux constitue une habitation, mais sert uniquement d'accueil pour les personnes qui entretiennent le verger, dont l'intérêt public poursuivi est évident.

- 3.1 A titre préliminaire, il faut relever que la recourante ne prétend pas à juste titre qu'elle pourrait obtenir un permis pour les travaux réalisés. Au contraire, un tel permis lui a déjà été refusé tant en mai 2003 (SPC 277/97), qu'en février 2013 (SPC 412/12). A cet égard, on ne peut pas non plus admettre la bonne foi de la recourante. Elle avait

été rendue attentive lors d'une séance avec l'intimée tenue au Service de l'aménagement du territoire (actuellement Service du développement territorial) le 16 mars 1998 que le hangar ne pouvait être utilisé qu'à des fins agricoles (SPC 277/97, p. 7 in fine). Le fait que les responsables de la recourante ne soient plus les mêmes personnes et qu'un des anciens membres de la recourante siège au conseil communal de l'intimée n'y changent rien. Le permis délivré à l'époque est clair et il est notoire qu'il est interdit de procéder à des travaux sans obtenir au préalable un permis de construire, y compris en zone agricole. Par ailleurs, peu importe le fait que l'intimée ait préavisé favorablement la demande de permis du 11 décembre 2012 (SPC 412/12, p.6) ou que le maire de l'intimée serait favorable au maintien de la construction, ainsi que l'allègue la recourante. Ni l'intimée, ni la recourante n'ignoraient qu'il fallait une dérogation à l'article 24 LAT dans la mesure où la construction se situait en zone agricole comme le mentionnent la demande de permis et la publication dans le Journal officiel (SPC 412/12 p. 8). En outre, la compétence pour délivrer le permis de construire appartenait à la SPC dans la mesure où le projet était contraire à l'affectation de la zone (art. 9 al. 3 let. d et 7 al 1 DPC), l'octroi de la dérogation relevant du Département (art. 29c LCAT). Or ces deux autorités ne sont pas liées par le préavis communal.

- 3.2 Au cas particulier, il a déjà été relevé que le changement d'affectation du hangar ne pouvait être autorisé et la recourante ne l'allègue pas. Il existe par ailleurs un intérêt public important, maintes fois rappelé par la jurisprudence, à ce que le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, déduit aujourd'hui de l'article 75 al. 1 Cst., soit respecté et à limiter le nombre et les dimensions des constructions en zone agricole (TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.3 ; ATF 132 II 21 consid. 6.4 ; 111 Ib 213 consid. 6b ; TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBI 103/2002 p. 364). Cet intérêt public s'est encore renforcé avec l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT le 1^{er} mai 2014, en particulier l'article 1^{er} LAT. Il est manifeste qu'il doit en l'espèce l'emporter sur l'intérêt public visant à mettre à disposition des locaux habitables pour l'exploitation du verger, dès lors que les conditions de l'article 34 al. 3 OAT ne sont manifestement pas réalisées. On ne se trouve au cas d'espèce plus en présence d'une entreprise agricole, l'affermage par parcelles de l'exploitation ayant été autorisé. Il ressort en outre d'une note du Service de l'Economie rurale du 13 mai 2013 (SPC 412/12, p. 10) que l'entretien d'un verger de 135 arbres fruitiers nécessite entre 500 et 600 heures de travail par année, soit environ 15 semaines à temps complet, de telle sorte qu'on ne voit pas en quoi la présence d'une personne à temps complet toute l'année serait requise. Il suffit d'ailleurs de relever que si l'entretien du verger avait nécessité la présence permanente d'une personne, on ne comprend pas pourquoi l'appartement n'est toujours pas occupé alors qu'il a été réalisé depuis de nombreuses années et que la plupart des arbres fruitiers ont été plantés entre 1990 et 2012 (SPC 412/12, p. 16). Enfin, le fait que le verger soit subventionné, respectivement que l'on envisage d'y organiser des visites commentées, respectivement des cours de taille n'y change rien.

En outre, l'intérêt public prépondérant à la séparation du cadre bâti et du cadre non bâti s'oppose à la seule suppression des quatre fenêtres du hangar, à l'enlèvement

du poêle et à la suppression de local-douche, même avec l'engagement de la recourante de ne pas occuper ce hangar comme habitat, respectivement de ne jamais le louer à des tiers à cet effet. La décision de l'intimée n'apparaît manifestement pas disproportionnée.

- 3.3 Il ressort de ce qui précède que la bonne foi de la recourante ne peut être retenue. L'intéressée ne pourra également pas régulariser la situation. Il n'existe aucun motif ou intérêt public prépondérant qui justifierait le maintien de la construction en l'état. La décision de rétablissement de l'état conforme au droit n'apparaît pas disproportionnée non plus. Ce premier grief doit ainsi être rejeté.
4. La recourante se prévaut encore du principe d'égalité de traitement, dans la mesure où l'autorité a statué de deux manières différentes dans des situations semblables.
- 4.1 Le principe de la légalité de l'activité administrative ancré à l'article 5 al. 1 Cst. prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Aussi, le justiciable ne peut en règle générale pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale ; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (TF 1C_626/2013 du 22 octobre 2013 consid. 3 ; ATF 136 I 65 consid. 5.6). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante et non pas dans un ou quelques cas isolés et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 6.1 et les références ; TF 1C_X1/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 5.1)
- 4.2 La recourante se prévaut de deux dossiers pour lesquels la loi n'aurait pas été respectée. Il faut toutefois relever que les situations ne sont pas identiques comme cela ressort des dossiers de permis de construire au dossier. En particulier, la construction de la société d'arboriculture a fait l'objet d'un petit permis de construire délivré par la commune et ne nécessitait pas de dérogation à l'article 24 LAT. Quant à la transformation et rénovation du bâtiment no X3 (SPC 220/2014), il ressort du dossier du permis de construire et des explications données par le représentant de la SPC à l'audience devant la juge de première instance (CA/69/2015, p. 36), que le propriétaire a obtenu l'autorisation de démolir un décrochement du bâtiment X3 pour reconstruire cette même surface à l'est du bâtiment qui est ainsi plus harmonieux et esthétiquement mieux intégré dans le paysage, étant précisé que le bâtiment en question, construit avant 1972, bénéficie de la situation acquise prévue par l'article 24c LAT comme le précise la décision du 18 novembre 2014 du Département octroyant la dérogation à l'article 24c LAT.

Ainsi, à l'instar de la juge administrative, il convient de retenir que les situations ne sont pas identiques au cas litigieux en l'espèce. En outre, il ne ressort manifestement

pas des dossiers produits, respectivement de l'instruction de la présente procédure, que l'autorité n'aurait délibérément pas respecté la loi selon une pratique constante. Il faut d'ailleurs relever que les permis octroyés dans les deux cas précités l'ont été par deux autorités différentes : la SPC dans le cas D. et l'intimée dans le cas de E. Enfin, comme cela ressort du considérant 3 ci-dessus, il existe dans le cas d'espèce un intérêt public prépondérant au respect du principe de la légalité.

- 4.3 Le grief relatif à la violation de l'égalité de traitement est également infondé.
5. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.
6. Les frais de la procédure doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 219 al. 1 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens à la recourante (art. 227 al. 1 Cpa), ni à l'intimée (art. 230 al. 1 Cpa) qui n'a d'ailleurs eu aucun frais de représentation.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

rejette

le recours ;

impartit

à la recourante un délai jusqu'au 30 novembre 2016 pour rétablir l'état conforme au droit du hangar agricole sis sur la parcelle no X1 du ban de A., au lieu-dit "...", conformément à l'autorisation délivrée par la Section des permis de construire le 2 mai 2003, sous peine d'exécution par un tiers aux frais de la recourante ;

met

les frais de la procédure par CHF 2'000.-, y compris les débours par CHF 96.-, à la charge de la recourante, à prélever sur son avance ;

dit

qu'il n'est pas alloué de dépens ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante, par son mandataire, Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont ;
- à l'intimée, la Commune municipale de A. ;
- à la juge administrative du Tribunal de première instance, Le Château, 2900 Porrentruy,

avec copie pour information à la Section des permis de construire, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 21 juillet 2016

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**La présidente :****La greffière :**

Sylviane Liniger Odiet

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*