

TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
JUGE ADMINISTRATIVE

Palais de Justice
Le Château
Case postale 86
CH-2900 Porrentruy 2

t +41 32 420 33 50
f +41 32 420 33 51

N/réf. : CA/00002/2019 - cbs/cm
t direct : 032 420 33 80

Porrentruy, le 18 décembre 2019/cm

DECISION

La Juge administrative

dans la procédure liée entre

A. _____,

- représenté en justice par Me Pierre Boillat, avocat à 2800 Delémont,

recourant

et

Service du développement territorial, Section des permis de construire, Rue des Moulins 2,
2800 Delémont,

autorité intimée

relative à la décision prise par l'intimée en date du 17 décembre 2018 sur opposition du
recourant refusant le permis d'ériger une palissade coupe-vent sur la parcelle no X1. _____
du ban de U. _____, localité de V. _____

CONSIDERANTS

I. En fait

A. A. _____ (ci-après recourant), agissant par Me Pierre Boillat, avocat à Delémont, dépose une demande de permis de construire portant sur l'aménagement d'une palissade coupe-vent existante, (cf. dossier police des constructions CA/73/2016) sur parcelle X1. _____ du ban de U. _____, localité de V. _____, zone agricole. Il sollicite une dérogation à l'art. 24 LAT.

B. L'autorité communale préavise défavorablement le projet le 12 février 2018. Elle relève que « selon le permis de construire délivré le 15 mars 2010 par la Section des permis de construire (ci-après autorité intimée), seules des modifications de peu d'importance apportées à la construction à l'intérieur du bâtiment et des travaux d'entretien seront possibles ».

C. Diverses autorisations sont requises auprès des services cantonaux.

Le 30 janvier 2018, l'Office cantonal de l'Environnement (ENV) délivre l'autorisation en matière de protection des eaux et gestion des déchets. L'ENV relève en particulier que le projet se situe dans le périmètre de protection de la nature figurant au plan d'aménagement local de la commune de U. _____, localité V. _____. L'impact du projet peut être considéré comme négligeable et une dérogation à l'art. 3.4.4 du Règlement communal sur les constructions peut être accordée.

Le 17 avril 2018, le Département de l'Environnement (DEN) refuse l'octroi de la dérogation au sens des articles 24 ss LAT. Il conviendra de revenir ci-après sur les motifs à l'appui du refus.

D. Le 2 mai 2018, l'autorité intimée refuse l'octroi du permis de construire sollicité. La décision est motivée en fait et en droit. Le recourant forme une opposition motivée le 30 mai 2018. Celle-ci est rejetée dans la décision sur opposition du 17 décembre 2018. Il conviendra d'y revenir ci-après.

E. Le recourant, agissant par son mandataire, dépose son recours le 14 janvier 2019. Ses conclusions sont :

1. Accepter le recours ;
2. Partant, octroyer à A. _____ le permis sollicité pour ériger une palissade coupe-vent sur la parcelle n° X1. _____ du ban de U. _____, localité de V. _____ ;

3. Mettre les frais de la procédure et les dépens du recourant à la charge de l'intimée.

Il invoque une violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. La décision est totalement inopportune.

La parcelle n° X1._____, propriété du recourant se trouve dans un lotissement qui a été aménagé avant l'entrée en vigueur de la LAT en 1971 et comprend différentes parcelles qui depuis lors ont été transférées en zone à bâtir. La palissade que le recourant aimerait pouvoir installer se trouve à 50 cm de la limite de la parcelle voisine sur laquelle se trouvent deux bâtiments. Cette palissade ne porte concrètement pas atteinte au principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles, le lotissement comportant des parcelles construites avant 1971. L'autorité intimée a totalement ignoré cet aspect des choses. Le DEN s'est fondé sur un préavis communal tronqué. L'autorité intimée a refusé de considérer l'avis de l'ENV qui relève que l'impact de la palissade est négligeable. Citant un extrait du message du CF et de la jurisprudence, à l'appui des articles 24c LAT et 42 OAT, le recourant constate que la décision querellée viole ces dispositions. L'autorité intimée n'a pas pris en compte l'amélioration apportée par la palissade qui avait pour objectif de remplacer une vieille barrière. En retenant l'absence de démonstration relative à l'amélioration esthétique de la palissade, l'autorité intimée a commis un abus de son pouvoir d'appréciation et une constatation inexacte des faits pertinents. Elle est tombée dans une situation caractéristique d'arbitraire qui doit conduire à l'annulation de la décision.

Le bâtiment n'est pas touché, ni dans son aspect, ni dans sa volumétrie, ni dans son affectation par la pose de la palissade d'une longueur limitée à 6 m et de même aspect et couleur que les pavillons. Du point de vue de son aspect et de ses abords, la pose de cette palissade, comme l'a constaté l'ENV est négligeable. On se trouve donc en présence d'une appréciation totalement arbitraire de la part de l'administration. Il est nécessaire de procéder à une pesée des intérêts. Pour le recourant, ces aménagements constituent une protection contre le vent et les odeurs et nuisances que produit le compost du voisin. Les voisins n'ont formulé aucune opposition contre cet aménagement. L'intérêt public n'est nullement touché. La palissade est dans les normes de la législation.

Le recourant se plaint d'une inégalité de traitement avec son voisin qui a pu ériger une barrière en treillis qui dépasse la norme légale. Au vu de la jurisprudence qu'il cite, le recourant considère que l'autorité intimée, en refusant de le mettre au bénéfice de l'égalité de traitement, viole une nouvelle fois la loi.

Enfin, le recourant soulève également la violation par l'autorité du principe de coordination.

- F. Dans sa réponse du 6 mars 2019, l'autorité intimée conclut au rejet du recours, partant, à la confirmation de la décision attaquée et le refus de permis, sous suite des frais et dépens.

Le principe de séparation des zones constructibles et non constructibles est un principe fondamental inscrit dans la législation depuis les années 70. Le principe de la situation acquise est concrétisé par l'application de l'art. 24c LAT. La parcelle sur laquelle la palissade a été érigée se trouve en zone agricole, au moins depuis l'approbation du PAL communal le 11 juin 1997. La construction litigieuse a vraisemblablement été érigée en 2015 et on ne saurait considérer qu'elle est devenue contraire à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation. La construction est d'une part soumise à autorisation et elle est d'autre part manifestement non conforme à la destination agricole.

En lien avec la prétendue violation du principe de coordination, l'autorité intimée constate que la prise de position de l'ENV est limitée au contrôle de la conformité du projet aux dispositions applicables en matière de protection de l'environnement. Il n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur la dérogation au sens des articles 24 ss LAT.

Contrairement à ce qu'allègue le recourant, la commune, dans son préavis, n'a pas caviardé une partie de la décision d'octroi du permis de construire en 2010. Le DEN a fondé son préavis négatif en se basant sur la décision du permis de 2010 et non sur le préavis communal pour exclure toute transformation de la palissade. Le permis délivré en 2010 prévoit que si le bâtiment ou ses abords étaient à nouveau transformés, la dérogation deviendrait caduque et les constructions qui en résultent illégales. Cette condition ne porte pas flanc à la critique ou à une quelconque interprétation. De toute manière, cette palissade n'aurait pas pu être autorisée. Elle se heurte aux intérêts publics impérieux liés au respect de la zone agricole. Il est aussi faux de prétendre que la décision du DEN admet que la palissade litigieuse avait pour objectif de remplacer une vieille barrière. C'est par surabondance que le DEN a relevé que même s'il existait déjà une clôture édifiée légalement, le fait de la remplacer par une palissade aveugle modifie déjà substantiellement son identité. De toute façon cette palissade n'existait en aucun cas légalement. La présente procédure porte précisément sur une construction érigée sans droit.

L'autorité intimée rappelle que la décision du 15 mars 2010 comportait des plans et photos au dossier, estampillés du service et munis de la signature de l'autorité compétente qui ne comportaient pas de palissade ou de clôture en limite de propriété. On ne peut donc admettre que la palissade était existante. Les développements à l'appui par le recourant ne peuvent ainsi être retenus.

L'autorité intimée relève que ce n'est pas parce que les seuils de l'art. 42 al. 3 OAT ne sont pas dépassés que l'identité du bâtiment et de ses abords peut automatiquement être encore atteinte. Une clôture peut être considérée comme faisant partie des abords du

bâtiment, eu égard à son lien fonctionnel étroit avec le bâtiment. Dès lors que l'identité de celui-ci est déjà fortement atteinte, il n'est plus possible de porter atteinte à celle des abords. Ce raisonnement découle de l'exigence légale de l'art. 42 al. 3 OAT. Dans le présent cas, la construction de deux pavillons de jardin de 14 m² chacun a modifié significativement l'identité du bâtiment principal. Il n'a jamais été communiqué au recourant que les modifications de peu d'importance du bâtiment et de ses abords étaient toujours possibles.

Le recourant ne peut pas se prévaloir de la violation du principe de l'égalité de traitement avec le voisin qui a aménagé une barrière en treillis. On ne peut comparer un treillis ouvert et une palissade fermée. L'impact sur le paysage est totalement différent. Le recourant ne parvient du reste pas à démontrer que l'autorité applique une pratique illégale et cas échéant qu'elle souhaite notoirement poursuivre ladite pratique. Ce grief a déjà été rejeté dans la procédure de police des constructions. Enfin, le recourant ne démontre pas en quoi la décision est inopportune.

- G. A l'audience du 10 septembre 2019, le recourant a confirmé ses conclusions. Il a développé ses allégués. Il a en particulier relevé, en produisant des documents Google Earth notamment, que des voisins proches, résidents secondaires également, avaient, pour l'un aménagé il y a longtemps une pergola en bois entre deux bâtiments et, pour l'autre, un couvert pour voiture en mauvais état. Il allègue que ces constructions n'ont pas fait l'objet d'un octroi de permis de construire.

L'autorité intimée a confirmé sa décision de refus d'octroi de permis de construire. Elle a rappelé que la police des constructions relève de la compétence communale. Les griefs soulevés par le recourant avec des prétendues constructions illicites ne relèvent pas de l'examen de la présente procédure.

La représentante du DEN a développé le refus d'octroi de la dérogation à l'appui des art. 24c LAT et 42 OAT en lien avec la jurisprudence en la matière.

- H. Le dossier CA/73/2016, ainsi que les dossiers SPC/231/2008 et SPC/425/17 ont été édités. Il conviendra d'y revenir ci-après. A l'issue de l'interpellation, le dossier pénal lié au faux dans les titres commis par le recourant dans la procédure de police des constructions CA/73/2016 a été édité. L'autorité intimée a été invitée à procéder à une vérification à la suite d'un courriel transmis par le recourant. D'autres moyens de preuve requis ont été rejetés.

Le 3 octobre 2019, la SPC constate qu'en ce qui concerne les constructions présumées illicites sur les terrains B._____ et C._____, elle n'a pas reçu d'email du recourant, mais un courriel de son avocat, le 5 septembre 2019. Ces affaires étant nouvelles et relevant de la police des constructions, la SPC invite le recourant à s'adresser à l'autorité

communale. Cette prise de position a été transmise au recourant par ordonnance du 7 octobre et un délai a été imparti aux parties pour produire leurs remarques finales.

- I. Dans le délai prolongé au 12 novembre 2019, les parties ont déposé leurs remarques finales, sur lesquelles il conviendra de revenir. Elles ont été communiquées aux parties par ordonnance du 13 novembre 2019 en informant que la décision sera rendue dès le 15 décembre 2019.

II. En droit

1. Recevabilité

- 1.1 Conformément aux articles 23 al. 1 LCAT (RSJU 701.1) et 36 al. 1 DPC (RSJU 701.51), si l'opposition est rejetée, la décision peut être portée par voie de recours devant le juge administratif. Le requérant a qualité pour recourir (art. 23 al. 2 LACT et art. 36 al. 2 LCAT).
- 1.2 Le recours est formé dans les 30 jours dès la notification de la décision (art. 121 Cpa ; RSJU 175.1). La décision sur opposition de l'autorité intimée a été notifiée le 19 décembre 2018. Le recours déposé le 14 janvier 2019 intervient dans le délai légal.
- 1.3 Le recourant a manifestement la qualité pour recourir.
- 1.4 Les autres conditions de recevabilité sont également réalisées. Il convient d'entrer en matière.
2. Le recourant sollicite une visite des lieux et l'établissement d'une liste des constructions sans autorisation à V._____.
- 2.1 Le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves découle de l'art. 29 al. 2 Cst. relatif au droit d'être entendu (ATF 142 II 218 consid. 2.3).

Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction, lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elle ne pourrait l'amener à modifier son opinion. Le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà des constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation

anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (1C_72/2018 du 19 avril 2018 consid. 2.1 ; 1C_531/2018 du 29 juillet 2019 consid. 4.3.1 ; ATF 140 I 285 consid. 6.3.1).

- 2.2 En l'espèce, une vision locale a déjà été entreprise le 31 août 2017 dans la procédure de recours contre la décision sur opposition de l'autorité communale de police des constructions du U._____, localité de V._____, du 12 septembre 2016 (CA/73/2016) ordonnant la cessation des travaux illicites et la présentation à l'autorité communale d'une demande d'octroi du permis de construire. A noter que la palissade litigieuse était déjà construite. Diverses photographies ont été prises et versées au dossier. Le recourant en a également déposées. Il est ainsi évident que l'état du dossier et la connaissance qu'en a la juge après avoir procédé à une visite des lieux en 2017 permet de considérer qu'il n'y a pas lieu de donner suite à cette réquisition du recourant.

Il n'y a pas lieu non plus d'ordonner la production d'une liste d'éventuelles constructions érigées sans autorisation dans la localité de V._____. Il faut rappeler que la présente procédure porte sur une autorisation de construire une palissade aveugle de 6 m de long pour une hauteur de 1 m 70 en zone agricole. L'établissement d'une liste telle que sollicitée par le recourant n'apporterait pas d'éclairage particulier quant à la conformité de sa construction à la zone et à la possibilité d'obtenir une autorisation dérogatoire. Elle ne saurait pas davantage, comme on le verra encore ci-après, accréditer une prétendue violation de l'égalité de traitement. Enfin, l'établissement d'une telle liste sort manifestement de la présente procédure et relèverait de la compétence de l'autorité communale, autorité de police des constructions.

3. Dans ses remarques finales, le recourant relève une infraction à la loi, considérant que la cheffe de service, ne pouvait à la fois signer la décision de refus d'autorisation et celle sur opposition.
- 3.1 Il convient de rappeler qu'il n'y a pas d'opposition au sens des articles 94 ss Cpa dans toutes les procédures où une procédure d'opposition a précédé la décision administrative, par exemple dans les procédures relatives à l'approbation d'un plan, l'octroi d'un permis de construire ou la ratification d'un règlement communal (art. 95 let. b Cpa). Cette procédure d'opposition n'a rien à voir avec la procédure d'opposition aux sens des articles 94 ss Cpa. C'est sans doute par souci de simplification et d'économie de procédure que le législateur a renoncé à ouvrir dans un tel cas la voie de l'opposition (P. BROGLIN / G. WINKLER DOCOURT, Procédure administrative, n° 354, p. 126). Au cas particulier, il n'y a certes pas eu de procédure d'opposition préalable à la décision de refus d'autorisation de construire. Néanmoins, il est admis, de jurisprudence constante le fait que la décision initiale prise par le chef de service n'empêche pas celui-ci de prendre aussi la décision sur opposition (G. BOINAY, Procédure administrative et constitutionnelle du canton du Jura, ad art. 102, n° 1, p. 191 et la jurisprudence citée).

- 3.2 Enfin, s'il fallait examiner ce motif sous l'angle de la récusation, il conviendrait en tout état de cause de relever que ce grief est manifestement tardif. Le motif de récusation doit être invoqué aussitôt que la personne concernée en a connaissance, c'est-à-dire dans les jours qui suivent la connaissance de la cause de la récusation (ATF 138 I 1 consid. 2.2). A cela s'ajoute qu'en vertu de l'art. 40 al. 2 Cpa, lorsqu'une partie entend exercer son droit de récusation, elle est tenue d'en faire la demande motivée dès que le cas de récusation s'est produit ou qu'elle en a connaissance.

Il est manifeste que le recourant avait connaissance du motif de récusation au plus tard lors de la notification de la décision sur opposition par l'autorité intimée le 17 décembre 2018.

- 3.3 Ce grief est non seulement mal fondé au vu de ce qui précède, mais encore manifestement tardif.

4. Le recourant est d'avis que la palissade ne porte concrètement pas atteinte au principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles, le lotissement comprenant des parcelles construites avant 1971 et des parcelles non construites, et elles ont été placées ultérieurement en dehors de la zone à bâtir.

- 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. (cf. 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; arrêts 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1; 1C_109/2014 du 4 mars 2015 consid. 6.5; RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, 2017, n. 1 et 16 ad remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24e et 37a LAT; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, n. 14 ad art. 1 LAT; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, 2015, p. 74; cf. également art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; arrêt 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c publié in ZBI 2002 p. 364); arrêts 1C_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 3.1; 1C_143/2015 du 13 novembre 2015 consid. 2.4). C'est ainsi que depuis 1970 le territoire a été divisé en zones constructibles et zones non constructibles. Le principe de la garantie de la situation acquise de l'art. 24c LAT (RS 700) règle le sort des constructions et installations ayant été édifiées avant que les zones du territoire soient délimitées et devenues contraires à l'affectation de la zone.

- 4.2 Au cas particulier, la parcelle sur laquelle la palissade pleine a été édifiée se trouve en zone agricole au moins depuis l'adoption du plan d'aménagement local en 1997. La procédure CA/73/2016 a permis de retenir que la palissade litigieuse a été réalisée vraisemblablement en 2015, à tout le moins après l'octroi du permis de construire pour les deux pavillons le 15 mars 2010 et qu'elle n'avait pas pour but de remplacer une barrière

existante en bois (cf. photos produites). Il est rappelé, contrairement à l'allégué du recourant, que les voisins se sont plaints en juillet 2015 auprès de l'autorité communale de cette palissade et ils affirment qu'il n'y en avait pas auparavant. Il est renvoyé aux considérants de la décision du 7 septembre 2017 consid. 3.3. On ne saurait dès lors considérer que la construction est devenue contraire à l'affectation de la zone à la suite de la modification de la législation ou des plans d'aménagements.

Il a été démontré à suffisance de droit, en particulier dans la procédure de police des constructions (CA/73/2016) que la palissade litigieuse est d'une part soumise à autorisation et d'autre part manifestement non agricole (décision du 7 septembre 2017 consid. 3.2). Il importe dès lors peu de relever que la parcelle du recourant se trouve dans un lotissement de résidences secondaires comprenant des parcelles construites avant 1971 et que la palissade litigieuse serait installée en limite de parcelle bâtie.

5. Le recourant reproche à l'autorité intimée la violation du principe de coordination, étant donné que cette dernière a refusé de considérer l'avis de l'ENV selon lequel l'impact du projet de palissade « peut être considéré comme négligeable ».
- 5.1 L'art. 21a LCAT (RSJU 701.1) prévoit qu'«une fois le dossier complet et sans attendre la publication, l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire recueille les autorisations spéciales et les préavis relatifs au projet auprès des autorités concernées par la procédure.... (al. 1). Elle s'assure que les autorisations spéciales et les préavis sont coordonnés (al. 2). Si les autorités concernées émettent des avis contradictoires ou si l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire est elle-même en désaccord avec les avis exprimés, cette dernière provoque un réexamen des autorisations et préavis en cause ».
- 5.2 La parcelle litigieuse est sise en zone agricole et zone de protection du paysage. Il convient de rappeler que l'ENV se détermine au regard de la loi sur la protection de la nature et du paysage et qu'il ne lui appartient pas de se déterminer sur la conformité à la zone agricole (art. 29c al 1 LCAT). L'ENV a ainsi considéré que l'impact « du projet » pouvait être considéré comme négligeable au regard de la protection de la nature et qu'en particulier une dérogation à l'art. 3.4.4 du Règlement communal des constructions, du reste pas sollicitée, pouvait être octroyée. En revanche, il appartenait au DEN de déterminer la conformité de l'installation litigieuse avec la zone agricole, conformément à l'art. 29c LCAT, ce qu'elle a nié au regard de la législation fédérale. Enfin, il appartenait à l'autorité intimée de s'assurer de la coordination des autorisations requises et obtenues et de rendre la décision. Il faut bien admettre que l'autorité intimée a ainsi parfaitement respecté les conditions de l'art. 21a LCAT en prenant en compte l'autorisation ENV et le refus du DEN. Les autorités concernées n'ont pas émis d'avis contradictoires, elles se sont prononcées chacune dans leur domaine de compétence. L'autorité intimée s'est déterminée en tenant compte des autorisations spéciales et préavis des autorités consultées.

L'art. 21a LCAT n'est pas violé.

6. Le recourant reproche à l'autorité intimée d'avoir supposé que la formulation de la condition émise dans le permis de construire de 2010 par l'autorité communale ait pu avoir une influence sur la décision du DEN.

On peine à comprendre ce reproche. La condition émise dans le permis de 2010 l'a été par l'autorité intimée. Il est rappelé que la décision du 15 mars 2010 reprend la condition en ces termes : « suite à la réalisation des deux pavillons faisant l'objet de la présente décision, les possibilités d'agrandissement au sens des art. 24c LAT et 42 OAT sont épuisées. **A l'avenir, seules des modifications de peu d'importance apportées à la construction à l'intérieur du bâtiment et des travaux ordinaires d'entretien du bâtiment, des deux pavillons de jardin et des installations seront possibles.** Cette condition vaut pour le requérant et les ayants cause ». Il faut donc bien admettre que c'est sur la base de cette condition que le DEN s'est appuyé pour interdire l'aménagement de cette palissade. Il est évident également que cette condition de 2010 est claire et ne souffre pas d'interprétation. Le recourant savait qu'il ne pouvait plus procéder à d'autres transformations et aménagements qui sortaient de ce cadre. Il savait qu'il ne pouvait pas ériger une palissade pleine et aveugle d'une longueur de 6 m et de plus de 1 m 70 de haut sans violer cette condition.

7. Le recourant se prévaut de l'application de l'art. 24c LAT et 42 OAT pour prétendre au maintien de la palissade érigée.
- 7.1 Aux termes de l'art. 24c LAT « hors de la zone à bâtir, les constructions et installations 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. (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture. (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5) ».
- 7.1.1 D'après le libellé de l'al. 1, les constructions existantes non conformes au droit parce qu'ayant été érigées ou transformées sans autorisation ne tombent pas sous le coup de

l'art. 24c LAT. Cela va de soi, puisqu'il n'existe alors aucune situation acquise juridiquement protégée (RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, 2017, ad art. 24c, note 15, p. 262 et les arrêts cités). La garantie de la situation acquise conférée par l'art. 24c LAT ne bénéficie pas aux constructions et installations érigées en zone de non-bâtir, au titre de constructions conformes à l'affectation de la zone après le 1^{er} juillet 1972 (c'est-à-dire selon le nouveau droit) (RUDOLF MUGGLI op cit., note 19).

- 7.1.2 Il est à noter que dans ce contexte, l'autorité intimée, à l'instar du DEN, a retenu dans la décision du 15 mars 2010, lors de l'examen de l'autorisation dérogatoire pour l'édification des deux pavillons de jardin (déjà érigés par ailleurs au moment de la demande d'autorisation !) un lien étroit avec le bâtiment principal érigé en 1971, ce qui permettait de retenir la licéité et permettait l'octroi d'une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24c LAT. En revanche, il était évident que cette autorisation dérogatoire devait être conditionnée de manière claire et précise pour éviter toute autre transformation, rénovation ou agrandissement contraire à l'affectation de la zone. Tel a été le cas (cf. consid. 6 ci-dessus).
- 7.2 Une transformation partielle et un agrandissement mesuré sont admissibles dans la mesure où l'identité de la construction ou de l'installation et des abords sur lesquels le requérant est susceptible d'influer est pour l'essentiel respectée (art. 42 al. 1 OAT). Au-delà de ce cadre, on a affaire à une transformation complète, car il en résulte quelque chose de nouveau. En vertu de l'art. 42 al. 1, phrase 2 OAT, les améliorations de nature esthétique sont admissibles. Les améliorations esthétiques au sens de l'art. 42 al. 1 OAT ne visent pas à harmoniser la construction avec les bâtiments voisins, mais plutôt à en corriger les défauts esthétiquement manifestes. Enfin, pour que l'identité de la construction soit respectée, il faut que son volume, son aspect extérieur et sa destination restent dans une large mesure identique, et que ne soit généré aucun nouvel impact important sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. Ainsi de telles installations devraient en principe embellir la construction, mais pas en faire quelque chose d'autre (RUDOLF MUGGLI op cit., notes 22 ss, p. 269 ss et la doctrine et jurisprudence citée).
- 7.2.1 L'édification de la palissade métallique grise aveugle, d'une longueur de 6 m et d'une hauteur d'au moins 1 m 70 à 50 cm de la limite du fonds voisin ne permet pas de retenir le respect de l'identité de la construction. Elle ne corrige en aucun cas les défauts esthétiques. Elle crée un nouvel impact important sur l'affectation du sol. Cette palissade ne peut être comparée à une clôture comme tente de le démontrer maladroitement le recourant. C'est d'ailleurs le lieu de rappeler que dans un premier temps, devant l'autorité communale, le recourant a retenu que la palissade n'était pas soumise à autorisation, pour produire ensuite devant l'autorité de céans une pièce justificative falsifiée pour prouver qu'une barrière existait déjà et qu'il n'a fait que de la remplacer (cf. courrier de la juge administrative du 15 septembre 2017 au greffe du procureur général in CA/73/2016

et PJ 38 dossier SPC 231/08 et ordonnance pénale du Ministère public jurassien du 30 août 2018 dans dossier MP/05056/2017).

- 7.2.2 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 (art. 42 al. 3 OAT). Certes, l'art. 42 al. 3 OAT lettres a – c définissent l'ampleur maximale des agrandissements admissibles. Toutefois, il est nécessaire d'examiner le rapport entre l'ampleur de l'agrandissement maximal admissible et l'exigence du respect de l'identité de la construction. L'art. 42 al. 3 OAT fixe l'ampleur de l'agrandissement auquel le requérant peut prétendre pour autant que l'identité de la construction ne soit pas remise en cause pour d'autres raisons. On peut en effet imaginer que l'ampleur admissible de l'agrandissement soit respectée, mais que la manière de le réaliser conduise à un résultat ne pouvant plus être qualifié d'identique, pour l'essentiel, à l'état initial de la construction. On ne saurait se contenter, malgré l'introduction de limites chiffrées dans l'OAT de 2000 de critères d'évaluation schématiques. Il permet en particulier de poser certaines exigences quant à la réalisation concrète de l'agrandissement prévu, par exemple en vue de rendre la transformation aussi discrète que possible (RUDOLF MUGGLI op cit., note 35, p. 276 et la jurisprudence citée). Enfin, depuis la révision partielle de 2011 de la LAT, les modifications apportées à l'aspect extérieur des bâtiments ne sont admissibles que si elles sont nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, ou, à un assainissement énergétique ou à une meilleure intégration dans le paysage (RUDOLF MUGGLI op cit., note 36, p. 277).
- 7.2.3 En l'occurrence et si tant est que l'on admet qu'il s'agit d'une transformation de l'aspect extérieur des pavillons autorisés en 2010, non seulement l'identité de l'installation n'est pas respectée comme cela a été précisé ci-dessus, mais encore elle n'est ni nécessaire à l'usage des pavillons et contrevient clairement à l'intégration dans le paysage au sens de l'OAT (parcelle en zone agricole) et, dans ce contexte, on n'a pas encore examiné la condition résolutoire posée dans l'autorisation délivrée le 15 mars 2010.
- 7.2.4 Il est enfin pertinent de relever que le Tribunal fédéral a jugé que l'identité de la construction n'était pas respectée par l'augmentation de la hauteur de la clôture en treillis de 1.4 m à 2.85 m par l'ajout d'une paroi en bois destinée à protéger des regards extérieurs (1C_330/2012 du 23 avril 2013 consid. 4). De manière toute aussi pertinente pour le cas particulier, le TF a décidé que le remplacement d'une clôture en treillis par une barrière renforcée de couleur anthracite de 14,6 m de long avec de chaque côté des panneaux solaires (Maschendrahtzahn) ne répondait pas aux critères de l'identité du bâtiment et des alentours et que les valeurs limites quantitatives de l'art. 42 al. 3 let a et b OAT n'étaient pas déterminantes (1C_99/2017 du 20 juin 2017 consid. 3).

A fortiori, l'implantation d'une palissade métallique grise aveugle de 6 m de long et 1 m 70 de haut, alors que le recourant n'a même pas apporté la preuve d'un remplacement

d'une ancienne barrière, ne saurait être retenue comme répondant aux critères du respect de l'identité de la construction.

7.3 Il en découle que l'autorité intimée n'a ni violé la loi ni procédé à une appréciation inexacte ou arbitraire des faits.

8. La recourant invoque enfin une inégalité de traitement avec la clôture autorisée sur la parcelle voisine n° X2._____, propriété des époux D._____. Il cite également une pergola existante entre deux bâtiments construits sise sur parcelle X3._____ (parcelle B.._____ et un couvert pour une voiture en mauvais état de son voisin C._____.

8.1 Cette inégalité a déjà été soulevée par le recourant dans la procédure de police des constructions. Elle n'a pas été retenue.

8.2 A plus forte raison, elle ne saurait être retenue dans la présente procédure de refus d'octroi d'une dérogation 24 LAT pour l'autorisation de construire en zone agricole.

Selon la jurisprudence, une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (1C_ 418/2016 du 28 février 2017 consid. 4 ; ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

8.3 En l'occurrence, le grief tiré de la prétendue violation de l'égalité de traitement est sans pertinence dès lors que le recourant tente de tirer argument d'une égalité de traitement avec des cas concrets, d'une part édifiés de nombreuses années avant l'édification de sa palissade en 2015, respectivement bien avant la révision de l'art. 24c LAT de 2012 et d'autre part sans qu'il ait établi le moindre indice que les cas soulevés étaient conditionnés de la même manière que ce qui prévaut pour sa parcelle à la suite de la décision du 15 mars 2010. Le recourant échoue dans la preuve permettant de retenir que les situations sont semblables, c'est-à-dire que l'on peut comparer une palissade métallique grise opaque et pleine d'une hauteur de 1 m 70 sur 6 m de long avec une barrière en treillis vert de la parcelle D._____. L'impact sur le paysage est totalement différent. Il en va de même d'une pergola entre deux bâtiments ou d'un couvert à voiture.

8.4 Par surabondance, il est rappelé que le principe de la légalité de l'activité administrative ancré à l'art. 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 pratiquer 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 (ATF 139 II 49, consid. 7.1).

- 8.5 C'est le lieu de préciser qu'en tout état de cause l'intérêt public majeur au respect des normes légales des zones du territoire doit l'emporter sur le confort du recourant à se prémunir de la vue éventuelle de ses voisins avec lesquels il est en mauvais termes. A cela s'ajoute que le recourant n'a pas apporté le moindre indice permettant de retenir que l'autorité intimée a violé la loi en autorisant des constructions contraires à l'affectation de la zone ou encore, que si tel devait être le cas, qu'elle prévoit de persévérer dans l'inobservation de la loi. Le recourant n'a du reste apporté aucune preuve d'une violation de l'art. 24 LAT par l'autorité intimée, chargée de la délivrance des autorisations de construire ou du DEN chargé d'examiner si les projets de construction situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée.
9. Le recourant succombe. En vertu de l'art. 219 al. 1 Cpa, il doit supporter les frais de la procédure. Toutefois, s'agissant de l'autorité intimée et en application de l'art. 230 al. 1 Cpa, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens.

Par ces motifs

La Juge administrative

rejette

le recours ;

met

les frais de la procédure, fixés à CHF 1'450.-, à la charge du recourant, à prélever sur son avance;

n'alloue pas

de dépens ;

ordonne

la notification de la décision aux parties ;

informe

les parties que la présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal à Porrentruy, dans les 30 jours (art. 160 let. c et 121 Cpa). Le mémoire de recours sera adressé par écrit à l'autorité de recours en deux exemplaires au moins et contiendra un exposé concis des faits, motifs et moyens de preuve, ainsi que l'énoncé des conclusions (art. 126 et 127 Cpa). La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve en possession du recourant seront joints au mémoire (art. 127 Cpa).

Chantal Meyer
Secrétaire

Carmen Bossart Steulet
Juge administrative

A communiquer pour information au DEN.