

BGer 1A.12/2003 vom 2. Juli 2003

Bundesgericht, 2003-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.12_2003

FR: TF 1A.12/2003 du 2 juillet 2003

IT: TF 1A.12/2003 del 2 luglio 2003

Regeste

Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227 et la jurisprudence citée).

E. 1.1

L' art. 34 al. 1 LAT ouvre la voie du recours de droit administratif contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les art. 24 à 24d LAT. Il ne mentionne en revanche pas parmi les décisions sujettes à recours celles fondées sur l' art. 37a LAT , relatif aux constructions et aux installations à usage commercial sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Cette omission résulte d'une inadvertance manifeste du législateur et non d'une volonté délibérée de ce dernier de soustraire au recours de droit administratif les décisions prises en application de l' art. 37a LAT , laquelle ne fait que régler un cas particulier d'autorisation dérogatoire hors de la zone à bâtir au même titre que les art. 24 à 24d LAT. Le Conseil fédéral a fait clairement état de sa volonté d'étendre le recours de droit administratif à toutes les dispositions régissant les exceptions consenties pour les bâtiments et installations situées hors de la zone à bâtir (Message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 mai 1996; FF 1996 III 517). Les Chambres fédérales n'ont à aucun moment manifesté une volonté contraire. L' art. 37a LAT , qui accorde au Conseil fédéral la compétence de définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, a été introduit par le Conseil national lors de la procédure d'élimination des divergences. A l'origine, ce dernier entendait permettre les changements d'affectation complets de toutes les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et érigées avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; il avait introduit une formulation en ce sens à l' art. 24quater al. 2 LAT , devenu par la suite l' art. 24c LAT , mais le Conseil des Etats, suivant en cela l'avis du Conseil fédéral, s'est opposé à cette solution. L' art. 37a LAT résulte ainsi d'un compromis des Chambres fédérales et son insertion dans les dispositions transitoires de la loi peut expliquer les raisons pour lesquelles l' art. 34 al. 1 LAT ne cite pas expressément au nombre des décisions attaquables par la voie du recours de droit administratif celles prises sur des demandes de dérogations fondées sur l' art. 37a LAT (cf. à ce sujet, Rudolf Muggli, Projet de loi du 20 mars 1998 modifiant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Territoire & Environnement 1998, n. 1 ad art. 37a

LAT , p. 70). Au demeurant, aucune raison objective ne justifie de soumettre les constructions et installations à usage commercial à un régime différent de celui des autres constructions nécessitant une dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT sous l'angle de la voie de recours. Les considérations qui précèdent conduisent à admettre la recevabilité du recours de droit administratif dans le cas particulier (cf. dans le même sens, mais sans autre motivation, Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 1637, p. 687/688).

E. 1.2

En l'occurrence, le Tribunal administratif a annulé la décision du Département de la gestion du territoire du 12 mars 2002 parce que ce dernier avait exclu à tort l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l' art. 43 OAT au motif que la condition posée à la lettre a de cette disposition n'était pas réalisée; il a en conséquence admis le recours de l'intimé et renvoyé la cause au Département de la gestion du territoire pour qu'il vérifie si les autres conditions d'application de l' art. 43 al. 1 OAT étaient réunies et, dans l'affirmative, pour qu'il se prononce sur la demande de permis de construire un escalier de secours. La décision attaquée, qui admet l'application de l' art. 43 al. 1 let. a OAT , présente les traits d'un arrêt partiel sur ce dernier point qu'elle tranche définitivement et peut, dans cette mesure, faire l'objet d'un recours de droit administratif dans le délai de trente jours (cf. ATF 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités).

E. 1.3

Un canton a qualité pour recourir par l'intermédiaire de son gouvernement en application de l' art. 34 al. 2 LAT en relation avec l' art. 103 let. c OJ. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'affectation actuelle des locaux aménagés dans le bâtiment érigé sur la parcelle n° 2334 du cadastre de Cornaux, telle qu'elle est relatée dans la décision du Département de la gestion du territoire du 12 mars 2002, n'est pas contestée; pour le surplus, savoir si les activités qui y sont déployées doivent ou non être qualifiées d'artisanales est une question de droit, de sorte qu'une inspection locale ne se justifie pas (cf. ATF 123 II 248 consid. 2a; 122 II 274 consid. 1d p. 279).

E. 3

Le Tribunal administratif a considéré que le Département de la gestion et du territoire avait écarté à tort l'application de l' art. 43 OAT sous prétexte que la condition posée à la lettre a de cette disposition n'était pas réalisée. L'Office fédéral du développement territorial estime pour sa part qu'une autorisation exceptionnelle fondée sur l' art. 37a LAT n'entre pas en considération dans la mesure où il n'est pas établi que le bâtiment litigieux aurait eu un usage commercial avant le 1er janvier 1980, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette argumentation doit être examinée en premier lieu car, supposée bien fondée, elle ferait obstacle à l'application de l' art. 43 OAT .

E. 3.1

L' art. 37a LAT ne définit pas la notion de "construction et installation à usage commercial". Selon l' art. 43 al. 1 OAT , il s'agit des constructions artisanales ou commerciales. L'objectif visé par le législateur fédéral à l' art. 37a LAT était de permettre aux entreprises

commerciales sises hors de la zone à bâtir de maintenir leur activité, de se moderniser et de se restructurer afin de préserver les emplois, le cas échéant, en changeant d'orientation (cf. Peter Karlen, Die Ausnahmewilligung nach Art. 24-24d RPG, ZBl 102/2001 p. 302; Rudolf Muggli, op. cit., p. 70; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT, Berne 2000, ch. 2.4.5 ad art. 43, p. 46). En l'occurrence, le bâtiment litigieux a été érigé en 1962 et utilisé pour l'élevage industriel de poules en batterie; après son acquisition par B._____, le 3 février 1971, il a été affecté à l'usage d'entrepôts, de bureaux, d'ateliers et de surfaces d'exposition pour les besoins de la maison X._____ SA, jusqu'à sa vente en avril 1988 à A._____, comme l'atteste une lettre du 30 août 1993 émanant de cette entreprise spécialisée dans les agencements industriels. Le Tribunal fédéral n'a ainsi aucune raison de mettre en doute le fait que le bâtiment était effectivement utilisé à titre commercial avant le 1er janvier 1980, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, décisive pour l'application de l' art. 37a LAT . Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que l'immeuble aurait perdu son affectation commerciale après son acquisition par A._____. Sur ce point, l'objection de l'Office fédéral du développement territorial doit être écartée.

E. 3.2

La recourante estime que la condition posée à l' art. 43 al. 1 let. a OAT ne serait pas réalisée car l'affectation de l'immeuble érigé sur la parcelle n° 2334 à l'usage de bureaux, d'entrepôts, d'ateliers et de surfaces d'exposition par l'entreprise X._____ SA n'a pas été autorisée et ne pouvait pas l'être selon la législation applicable. En vertu de l' art. 43 al. 1 let. a OAT , seules les constructions et les installations à usage commercial érigées ou transformées légalement, soit en conformité avec les normes en vigueur avant le 1er janvier 1980, peuvent bénéficier d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement. Il n'y a en effet aucune raison d'étendre la garantie de la situation acquise aux bâtiments qui ont été édifiés illégalement ou qui ont été construits légalement, puis transformés sans avoir obtenu les autorisations requises (Office fédéral du développement territorial, op. cit., ch. 2.4.5 ad art. 43, p. 47). Lors de son acquisition par le directeur de la maison X._____ SA, le 3 février 1971, la parcelle n° 2334 était classée en zone de crêtes et de forêts. Selon l'art. 2 al. 1 du décret concernant la protection des sites naturels du canton, dans sa teneur alors applicable, il était interdit d'édifier dans cette zone des bâtiments servant à un but étranger à l'économie agricole, viticole ou forestière. Par ailleurs, l'art. 64 de la loi cantonale sur les constructions, en vigueur à cette époque, subordonnait à une autorisation de construire la construction, la transformation et la réparation d'un bâtiment, à l'exception des travaux ordinaires d'entretien. Ainsi, une autorisation de construire était non seulement nécessaire, selon la réglementation applicable, pour les transformations apportées au bâtiment érigé sur la parcelle n° 2334 par l'entreprise X._____ SA, mais elle n'aurait pas pu être délivrée si une demande de permis avait été déposée. Le bâtiment érigé sur la parcelle n° 2334 n'a donc pas été transformé légalement au sens de l' art. 43 al. 1 let. a OAT . Le fait que le Département de la gestion du territoire ait autorisé A._____ à procéder à des travaux de rénovation et de transformation partielle en novembre 1993 et en octobre 1998 ne permet pas de corriger ce vice et d'appréhender la situation de manière différente sous l'angle de cette disposition; le Département de la gestion du territoire a au contraire fait preuve de mansuétude en admettant que le bâtiment pouvait continuer à être utilisé dans l'affectation non autorisée qui était la sienne depuis 1971 et faire l'objet de travaux de transformation partielle. L'octroi d'une autorisation exceptionnelle fondée sur les art. 37a LAT et 43 OAT n'entre dès lors pas en considération s'agissant des changements d'affectation et des travaux

de transformation opérés sans droit par l'intimé. Il n'y a pas lieu d'examiner si ceux-ci pourraient être autorisés au regard des art. 24 à 24d LAT, dans la mesure où cette question excède l'objet du litige.

E. 4

Le recours doit par conséquent être admis. Il convient ainsi d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Vu l'issue du recours, l'émolument de justice sera pris en charge par l'intimé, qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). L'autorité recourante ne saurait en revanche prétendre à des dépens (art.159 al. 2 OJ). Il en va de même, et pour les mêmes raisons, des autres autorités concernées qui obtiennent gain de cause.

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