

BGer 1C_53/2022 vom 15. Mai 2023

Bundesgericht, 2023-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_53_2022

FR: TF 1C_53/2022 du 15 mai 2023

IT: TF 1C_53/2022 del 15 maggio 2023

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, le recours est recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance précédente. Ils ont dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants ne contestent pas que l'activité commerciale exercée sur leur parcelle et les aménagements réalisés en 1994 en lien avec cette activité (en l'occurrence la sécurisation des places de stationnement des véhicules et machines de chantier) ne peuvent pas être autorisés en application des art. 24 ss LAT. Ils font en revanche valoir que le Tribunal cantonal aurait dû les autoriser en application des art. 37a LAT et 43 OAT au motif que leur parcelle aurait accueilli une installation à usage commercial avant le 1

er janvier 1980. Ils dénoncent une violation de leur droit d'être entendus en ce sens que l'autorité précédente aurait refusé d'instruire, respectivement de donner suite à leurs réquisitions de preuves portant sur la présence d'une telle installation, alors que l'art. 28 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) lui prescrit d'établir les faits d'office. Ils se prévalent également d'un établissement manifestement inexact des faits.

E. 2.1.1

Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1).

E. 2.1.2

En procédure administrative vaudoise, l'art. 28 LPA-VD, figurant au Chapitre II, intitulé "Règles générales de procédure", prévoit que l'autorité établit les faits d'office (al. 1) et qu'elle n'est pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (al. 2). Toutefois, aux termes de l'art. 30 al. 1 LPA-VD, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dont elles entendent déduire des droits.

E. 2.1.3

Selon la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Cela ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits; il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître et d'autant plus quand elles entendent en déduire des droits. En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l' art. 8 CC relatif au fardeau de la preuve (ATF 148 II 465 consid. 8.3; 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 2.2.1

L' art. 37a LAT se rapporte aux constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Il habilite le Conseil fédéral à définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de telles constructions, érigées avant le 1

er janvier 1980. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence à l' art. 43 OAT , disposition dont la teneur est la suivante:

Art. 43 Constructions et installations à usage commercial érigées selon l'ancien droit (art. 37a LAT)

1 Les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés:

- a. si la construction ou l'installation a été érigée ou transformée légalement;
- b. s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement;
- c. si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale.
- d. à f...

2...

3...

E. 2.2.2

Ces dispositions ont pour objectif 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. Il s'agit d'une extension de la garantie de la situation acquise (art. 24c LAT) en faveur des constructions à usage commercial (arrêts 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2; 1C_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2 et la référence citée). Ni l'ordonnance ni la loi ne posent expressément d'exigence quant à sa continuité. Celle-ci découle toutefois clairement des buts de la réglementation, qui est d'accorder aux entreprises commerciales ou artisanales existantes la flexibilité dont elles peuvent avoir besoin en termes d'augmentation de capacité et d'adaptation des processus de production, pour pouvoir demeurer compétitives. Il ne s'agit donc en aucun cas d'ouvrir des bâtiments commerciaux ou artisanaux désaffectés à des usages tout différents, ou de permettre l'installation en zone agricole d'entreprises entièrement nouvelles (ATF 140 II 509 consid. 2.7; arrêts 1C_557/2021 du 28 mars 2023

consid. 4.2; 1C_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2 et la référence citée). Par cette réglementation spéciale, le législateur fédéral a entendu donner aux autorités cantonales une marge de manoeuvre plus importante que celle octroyée à l' art. 24c LAT pour toutes les autres constructions (arrêt 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2; MUGGLI, IN AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN [éds], Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, n° 1 ad. art. 37a LAT).

E. 2.3

Les recourants - qui ont eu l'occasion de se déterminer et d'alléguer leurs arguments dans le cadre des procédures cantonale et fédérale - se contentent d'alléguer qu'une activité commerciale aurait débuté sur leur parcelle avant 1980 par l'exploitation d'une halle d'engraissement de bétail et que dite parcelle aurait ensuite accueilli leur société F._____ SA, inscrite au Registre du commerce en 1990, à laquelle la société I._____ Sàrl a succédé. Même en admettant l'exploitation, avant 1980, d'une halle d'engraissement de bétail - qui, à la lecture des observations de la municipalité, semble avoir été construite en 1969 -, les recourants ne prétendent pas que leur mère et/ou eux-mêmes auraient continué dite activité initiale lorsque ledit bien-fonds n

o 1203 a été acquis en 1974; ils ne font pas non plus valoir et

a fortiori ne démontrent pas que cette activité aurait été ininterrompue jusqu'à l'inscription de F._____ SA au Registre du commerce en 1990. Au vu de la jurisprudence précitée, ces questions étaient pourtant pertinentes pour l'issue de la cause. Dans ce contexte, les recourants, qui sont censés avoir connaissance de ces éléments, avaient un devoir de collaboration spécialement élevé. Ils n'indiquent pour le surplus pas quelles autres pièces que celles figurant au dossier auraient dû être présentées par les "autres services de l'Etat de Vaud" à ce sujet, étant encore relevé que la DGTL a produit son dossier devant le Tribunal cantonal. Quant à la municipalité - qui s'est déterminée dans le cadre de la présente procédure - elle ne fait état d'aucun document en lien avec la halle d'engraissement de bétail et son exploitation.

Dans ces conditions, le Tribunal cantonal pouvait, sans encourir le reproche d'arbitraire ni violer le droit d'être entendus des recourants, retenir que l'activité commerciale exercée par la société F._____ SA avait débuté en 1990, sans instruire davantage sur l'existence ou non de la halle d'engraissement de bétail. En effet, dans la mesure où l'activité de la société F._____ SA s'est développée en 1990 et qu'il n'est pas allégué, respectivement établi que la prétendue entreprise commerciale initiale (halle d'engraissement) aurait continué à être exploitée en 1974, année d'acquisition de la parcelle par la mère des recourants, jusqu'à la constitution de la société F._____ SA, les conditions des art. 37a LAT et 43 OAT n'apparaissent, ainsi que l'a retenu l'autorité précédente, pas réalisées.

E. 3

du bordereau des pièces produites devant la Cour de céans).

Se pose en premier lieu la question de la recevabilité de ce document nouvellement produit en procédure fédérale (cf. art. 99 et 105 LTF ; ATF 143 V 19 consid. 1.2; 139 II 7 consid. 4.2). Elle peut toutefois demeurer indéterminée, dans la mesure où il n'est établi aucunement que les recourants auraient travaillé au sein de la société I._____ Sàrl au moment de la décision attaquée.

Quant au grief selon lequel le Tribunal cantonal aurait violé l' art. 28 LPA -VD en n'instruisant pas d'office leur rôle assumé auprès de dite société, il peut être écarté. En effet, comme déjà exposé, du moment que les recourants entendaient déduire de la continuation de leur activité professionnelle au sein de la société I. _____ Sàrl la protection de leur bonne foi, il leur appartenait de produire les documents établissant ces éléments en vertu de leur devoir étendu de collaboration. En tout état de cause, cette question n'est pas décisive en l'espèce au vu de ce qui suit (cf. infra consid. 4).

E. 4

Les recourants soutiennent que l'ordre de remise en état imposant la cessation de toute activité commerciale sur leur parcelle ne respecterait ni le principe de la bonne foi, ni celui de la protection de la confiance, ni même celui de la proportionnalité. Ils font valoir qu'ils ont aménagé et exploité leur parcelle selon les décisions rendues par l'administration il y a plus de trente ans, de sorte que la cessation de l'activité commerciale non conforme à l'affectation de la zone ne saurait être ordonnée. Ils allèguent, en outre, que l'arrêt de cette activité plongerait leur famille dans "la plus grande précarité".

E. 4.1

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. 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; arrêts 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 6.1; 1C_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5; cf. 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. 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 (arrêts 1C_189/2022 du 13 janvier 2022 consid. 2.2; 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 4.1).

E. 4.1.1

L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, 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 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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; arrêt 1C_189/2022 du 13 janvier 2023 consid. 2.2).

E. 4.1.2

A l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309 consid. 4 et 5). En particulier, s'il

peut certes être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation du territoire bâti et non bâti, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 5.6).

E. 4.1.3

Découlant directement de l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de celles-ci. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2).

E. 4.1.4

En règle générale, le Tribunal fédéral examine librement si un ordre de remise en état, qui constitue une restriction du droit de propriété garanti par l' art. 26 al. 1 Cst. , est justifié par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (arrêt 1C_622/2021 du 1

er juin 2022 consid. 3.1).

E. 4.2

En l'espèce, afin de démontrer leur bonne foi, les recourants exposent que l'autorité cantonale avait connaissance depuis près de 30 ans de la présence d'une entreprise commerciale sur leur parcelle et qu'elle l'a tolérée.

Certes, comme cela ressort de l'arrêt entrepris, l'Etat de Vaud, en l'occurrence l'ancien Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, par son Service des eaux et de la protection de l'environnement, avait connaissance de l'activité non conforme à l'affectation de la zone développée par les recourants sur leur parcelle, respectivement a toléré l'exercice de celle-ci moyennant la réalisation par les intéressés d'ouvrages de protection de l'environnement (sols et eaux), et ceci depuis 1994 au moins. Il n'en demeure pas moins, toujours selon l'arrêt attaqué, que l'autorité en charge de l'aménagement du territoire, n'a jamais délivré aux recourants de permis de construire en rapport avec l'activité commerciale de leur société ni autorisé un changement d'affectation de leur parcelle. Ainsi, si l'autorité cantonale a ordonné des travaux de sécurisation des places de stationnement sis sur la parcelle n

o 1203, aucun élément n'indique qu'elle serait intervenue auparavant en donnant des assurances concrètes auxquelles se seraient fiés les recourants pour exercer leur activité commerciale. Les recourants ne prétendent pas non plus qu'ils ignoraient que ladite activité

nécessitait l'aval du département compétent (cf. art. 22 LAT et 103 et 120 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11] qui leur en faisait déjà l'obligation). Le Service de l'aménagement du territoire du Département des travaux publics était pourtant déjà intervenu en admettant le 1^{er} mars 1984 une demande préalable concernant la création d'un appartement dans la maison existante sise sur la parcelle n

o 1203. Les recourants ne sauraient dans ce contexte se prévaloir de leur bonne foi. L'éventuelle absence de coordination entre les services de l'Etat alléguée par ces derniers ne permet pas de modifier cette appréciation (cf. arrêt 1C_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.3.3).

Quant au caractère prétendument disproportionné de l'ordre de remise en état, il ressort de l'arrêt entrepris que l'activité commerciale développée sur la parcelle des recourants a eu pour effet d'altérer radicalement le caractère des lieux, la concentration de véhicules, de machines de chantier ainsi que de dépôts de matériaux divers sur une surface importante de la parcelle tranchant fortement avec le milieu agricole environnant (cf. arrêt entrepris, p. 27). Ces aménagements constituent une modification d'affectation importante. Au surplus, le déplacement de l'activité commerciale, respectivement du matériel précité peut certes compliquer momentanément l'exercice de l'activité de la société I._____ Sàrl, mais il ne constitue pas un obstacle à long terme. En tout état de cause, l'intérêt purement économique des recourants ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public poursuivi par l'ordre de remise en état, à savoir le respect de la séparation de l'espace bâti et non bâti ainsi que la limitation des constructions et l'exclusion des activités commerciales en zone agricole.

E. 4.3

En définitive, le Tribunal cantonal n'a violé ni le principe de la bonne foi ni le principe de la proportionnalité en confirmant l'ordre de remise en état litigieux.

E. 5

Le recours doit par conséquent être rejeté. Les recourants ont sollicité l'assistance judiciaire. Ils n'ont toutefois produit aucune pièce destinée à établir leur indigence. De toute manière, leur recours était dénué de chances de succès, de sorte que la demande d'assistance judiciaire doit être rejetée (art. 64 al. 1 LTF). Les frais judiciaires sont dès lors mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 65 et 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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