

NE_GERICHTE TA.2002.329 vom 7. Juli 2004

NE Tribunal cantonal, 2004-07-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2002.329

FR: NE_GERICHTE TA.2002.329 du 7 juillet 2004

IT: NE_GERICHTE TA.2002.329 del 7 luglio 2004

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

Les dispositions légales et réglementaires concernant les autorisations de construire et changements d'affectation hors de la zone à bâtir ont fait l'objet d'une révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) le 20 mars 1998, entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Selon l'article 52 al.2 OAT, les procédures de recours pendantes à cette dernière date sont régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit est plus favorable au requérant. Cela signifie, comme le département l'a relevé à juste titre, qu'il faut en l'espèce examiner le projet du recourant d'abord au regard de l'ancien droit puis, au besoin, du nouveau droit (ATF 127 II 217 cons.2). Il n'est par ailleurs pas contesté que, une autorisation ne pouvant être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art.22 al.2 litt.a LAT), et le projet du recourant ne satisfaisant pas aux exigences de la conformité à la zone agricole selon l'article 16 et le nouvel article 16a LAT, la réalisation du projet nécessite une autorisation dérogatoire.

E. 3

a) Sous l'ancien droit, l'article 24 al.2 LAT prévoyait que le droit cantonal peut autoriser, hors de la zone à bâtir, la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, disposition dont le texte a été repris par l'article 63 al.2 LCAT. D'après la jurisprudence rendue à ce sujet, la transformation peut consister en un agrandissement, une modification intérieure ou un changement d'affectation. Elle est partielle lorsque le volume, l'apparence extérieure et la destination du bâtiment restent largement identiques et que la transformation n'a pas d'incidences nouvelles importantes sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement (v. dans ce sens l'arrêt publié au RJN 1990, p.160 et les références citées). L'article 24 al.2 aLAT englobe également les changements d'affectation qui ne nécessitent pas de travaux de transformation lorsqu'ils ont des incidences considérables sur l'environnement et l'aménagement du territoire (ATF 127 II 215, JT 2002 I 688 cons.3a et références citées). En règle générale, un agrandissement n'est pas autorisé dès qu'il représente un tiers de la surface utile et du volume du bâtiment. La possibilité de transformer des constructions non conformes à l'affectation de la zone ne peut en outre être utilisée qu'une seule fois (ATF 127 II 215, JT 2002 I 689; 113 Ib 219 c 4d, p.224, JT 1989 I 461; 112 Ib 277 cons.5, p.278 ss, JT 1988 I 454; Schürmann/Hänni, Planungs- Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3e éd., Berne, 1995, p.169). Il n'est certes pas interdit, en application de l'article 24 al.2 aLAT, d'obtenir plusieurs changements d'affectation répartis dans le temps. Mais pour respecter cette

disposition légale, les autorisations ne doivent pas dépasser dans l'ensemble la mesure autorisée par cette disposition (ATF 113 Ib 219 cons.4d, p.224, JT 1989 I 461). Ainsi, la faculté d'agrandir ou de transformer un bâtiment ou une partie de bâtiment non conforme à la destination d'une zone agricole n'est plus offerte dès l'instant où les transformations déjà autorisées antérieurement représentent le maximum de ce qui est admissible en application des critères de l'article 24 al.2 aLAT (ATF 113 Ib 219 cons.4d, 112 Ib 177 cons.5; RDAF 1997 I 192, p.194 cons.2a). Par ailleurs, la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne, ni impliquer une destination économique entièrement nouvelle (RDAT 1997 I n.34, p.99 cons.2c; RDAT 1996 II n.31, p.103 cons.3a et les références citées; RDAF 1998 I 158, p.161 cons.2a; ATF 113 Ib 303 cons.3b, p.306; DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, Berne 1981, no 39 ad article 24, p.296; Barblan, Bewilligungserforderins und Zulässigkeitsvoraussetzungen für Zweckänderungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen nach dem Recht des Bundes und der Kantone, thèse St-Gall 1991, p.159 ss, spéc. p.193; Merkli, Zweckänderungen von Bauten ausserhalb des Baugebiets, DC 1982, p.71). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré, par exemple, que l'exploitation d'un commerce de voitures d'occasion au lieu d'une aire de stationnement de véhicules n'est pas compatible avec la destination d'une parcelle sise en zone agricole et représente un changement d'affectation non acceptable (RDAF 1998 I 158, p.161 cons.2b); que l'installation d'un atelier de mécanique dans un hangar agricole constitue une affectation complètement nouvelle et n'est pas admissible, pas davantage que la transformation d'une porcherie en entrepôt et bureaux (ATF 113 Ib 305-306). Il en va de même de la transformation de la partie rurale d'une ferme en une maison d'habitation comprenant des garages, un appartement et un studio (JT 1984 I 523) et de la transformation d'une grange en local de danse (RJ ASPAN no 1834).

b) Selon les calculs du département, lesquels ne sont pas contestés par le recourant et auxquels on peut ainsi se contenter de renvoyer, les transformations effectuées antérieurement par celui-ci, ajoutées aux travaux d'aménagement de la grange en atelier de mécanique litigieux en l'occurrence, représentent une augmentation de la surface de 34,25 %, sans même tenir compte de la transformation du salon aménagé dans l'ancienne écurie. La constatation du département selon laquelle il s'agit là d'une transformation quantitativement relativement importante est pertinente, et c'est à juste titre que le département a considéré que cet élément d'appréciation s'ajoute au fait que le projet litigieux d'atelier mécanique constitue une affectation nouvelle très différente de la précédente. Il y a lieu, en effet, de retenir que ce projet implique un changement complet d'affectation d'une partie du bâtiment, que la surface totale transformée (au cours d'étapes successives) dépasse la proportion admissible par rapport à la construction d'origine, et que ces deux éléments conduisent chacun à la conclusion que l'on n'est plus dans le cadre d'une transformation partielle admissible.

c) Au surplus, les transformations effectuées par le recourant sont de nature à générer inévitablement des effets importants sur l'affectation de la zone, l'équipement ainsi que l'environnement. Sur ce point, le département a exposé à bon droit que le bâtiment se trouve en zone S3 de protection des eaux avec laquelle une activité d'atelier de mécanique n'est en principe pas compatible, activité qui impliquerait des mesures précises de protection contre le risque de pollution. Or, cela démontre – sans qu'il soit nécessaire d'examiner par ailleurs quelles seraient les mesures de protection auxquelles un tel atelier devrait être soumis pour être autorisé – l'incidence importante que le projet a sur l'équipement et l'environnement, ce qui constitue un autre motif de s'opposer à sa réalisation. En résumé, l'ensemble de ces raisons justifie que le projet ne puisse pas être considéré comme une transformation partielle admissible au sens de l'article 24 al.2 aLAT.

E. 4

Selon le nouvel article 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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al.2). Comme l'a exposé le département, cette disposition a pratiquement la même portée que l'ancien article 24 al.2, et la jurisprudence y relative conserve ainsi pour l'essentiel sa pertinence (ATF 127 II 219 cons.b; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, nos 594 ss), même si le Conseil fédéral a précisé, aux articles 41 et 42 OAT, la notion de modification admissible au sens de l'article 24 c LAT. La question se pose en l'espèce de savoir si ces dispositions sont applicables au bâtiment du recourant, contrairement à ce que le département a retenu (à titre subsidiaire), dès lors que la construction paraît avoir eu – sur le vu de la déclaration d'une ancienne occupante de l'immeuble, produite par le recourant – une affectation non agricole dès avant le 1er juillet 1972 (date déterminante à partir de laquelle le bâtiment ne serait ainsi plus réputé conforme à l'affectation de la zone en raison de l'entrée en vigueur de la LPEP; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op.cit. no 598). Ce point souffre cependant de rester indécis, pour les motifs qui suivent. Selon l'article 42 OAT, les constructions et installations pour lesquelles l'article 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al.1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement (al.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. Elle n'est en tout cas plus respectée lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone est agrandie de plus de 30 %, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié, ou lorsque la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone à l'intérieur ou à l'extérieur du volume bâti existant est agrandie de plus de 100 m² au total (al.3 litt.a et b). Il s'agit d'une limite absolue qui concrétise les notions d'agrandissement mesuré, introduite par la LAT de 1998, et "d'agrandissement minime", en tant que transformation partielle au sens de l'article 24 al.2 aLAT (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op.cit. no 603). L'affectation entièrement nouvelle de la partie de la construction en cause ne répond pas à l'exigence du maintien de l'identité du bâtiment au sens de cette disposition, pas davantage que sous l'ancien droit. Pour ce motif déjà, les nouvelles dispositions ne sont d'aucun secours au recourant. En outre, le recourant a déjà obtenu une première dérogation en 1992 qui l'autorisait à aménager une pièce et l'ouverture d'une fenêtre dans la grange, au premier étage, façade nord, d'une surface de 27,6 m², selon les constatations incontestées du département. Il sollicite une seconde dérogation pour la transformation de la grange en un atelier de mécanique automobile d'une surface de quelque 63,5 m². Compte tenu de la transformation partielle antérieure de l'écurie en salon d'une surface non négligeable mentionnée par le département (non chiffrée, mais de l'ordre de 20 m² au moins, sur le vu des plans établis par l'architecte Pauchard en 1992), les changements d'affectation successifs représentent, au total, un agrandissement de la surface à l'intérieur

du bâtiment dépassant la limite absolue de 100 m², fixée à l'article 42 al.3 litt.b OAT, de sorte que l'atelier de mécanique ne saurait être admis non plus en application des articles 24c LAT et 41 et 42 OAT.

E. 5

Le recourant invoque l'égalité de traitement, en ce sens qu'à proximité de son immeuble se trouvent le SEN (centre du service d'entretien de la commune de X.) et l'atelier d'entretien des bûcherons de l'Etat, constructions et activités qui ont été autorisées bien qu'elles soient incompatibles avec la zone agricole et la zone de protection S3, dès lors qu'elles impliquent l'entreposage d'hydrocarbures et des travaux de vidange et d'entretien de machines. Il résulte cependant des explications du département et de la commune que le SEN se situe en zone d'affectation spéciale selon le plan de 1976 et dans la zone d'utilité publique selon le nouveau plan, de sorte qu'il ne peut de ce seul fait pas être comparé au bâtiment du recourant, soumis au régime de la zone agricole. Le centre d'entretien des bûcherons de l'Etat est, quant à lui, en zone agricole et comporte, selon le département, depuis 1973, l'entreposage de certains véhicules et l'entretien d'outils. La question peut certes se poser de savoir si cette activité d'entretien des forêts est conforme à l'affectation de la zone. Cependant, si tel n'était pas le cas, le recourant ne pourrait rien en déduire en sa faveur puisque son bâtiment avec l'usage qu'il en fait ne l'est pas non plus, et qu'il n'est pas prétendu que l'Etat ou la commune auraient autorisé des agrandissements inconciliables avec les principes de l'aménagement du territoire appliqués au cas du recourant. Quant à la compatibilité des activités susmentionnées avec la zone de protection S3, elle n'est pas décisive dans la mesure où les travaux litigieux ne peuvent pas être autorisés pour d'autres raisons déjà, comme on l'a vu, et qu'au surplus la poursuite desdites activités sera, selon le département, subordonnée au respect des exigences liées à cette zone de protection.

E. 6

Selon l'article 64 LCAT, le département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision. Comme l'a rappelé il y a peu le Tribunal fédéral (arrêt du 23.07.2003 dans la cause Fondation O. c/Commune de B., DGT et TA), selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 cons.4b, p.218). L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 255 cons.4a, 111 Ib 221 cons.6, 108 Ia 218 cons.4b, 104 Ib 303 cons.5). En l'espèce, de telles circonstances qui justifieraient qu'il soit renoncé à la remise en état des lieux ne sont pas réunies : le recourant ne saurait exciper de sa bonne foi dès lors que, ayant déjà demandé et obtenu une dérogation, en 1992, par une décision motivée relative à la réalisation d'une chambre supplémentaire, il ne pouvait ignorer les exigences relatives à des transformations intérieures hors zone à bâtir. En outre, le département considère – appréciation qui ne saurait être taxée d'arbitraire – que la violation des règles applicables n'est pas mineure, s'agissant de travaux effectués hors zone

constructible et destinés à permettre une nouvelle affectation non admissible. Enfin, si le recourant fait valoir la perte de l'investissement de quelque 21'000 francs pour les travaux déjà effectués, ce dommage ne justifie pas, bien qu'il ne soit pas insignifiant, qu'une dérogation lui soit accordée pour ce seul motif eu égard à l'intérêt important que revêt le rétablissement d'une situation conforme au droit. Pour le surplus, l'argument du recourant selon lequel l'aménagement litigieux avait par ailleurs pour but de renforcer la toiture vétuste qu'il fallait assainir, et qu'en cas de démolition il devrait refaire tout le support du toit de sa maison, avec les importants frais que cela comporterait, ne saurait revêtir une importance décisive. D'une part, une telle finalité ne résulte pas de la description des travaux qui avait été demandée au recourant par la commune, et la seule allégation de l'intéressé en procédure de recours ne suffit pas à l'établir. D'autre part, le renforcement de la charpente peut au besoin intervenir par d'autres moyens, en coordination avec la suppression des aménagements non autorisés. Le recourant demande, à titre subsidiaire, qu'on l'autorise à maintenir les travaux déjà effectués contre son engagement de renoncer à l'installation d'un atelier mécanique et d'utiliser le local créé seulement comme garage. Il ne peut être donné suite à cette proposition dans le cadre de la présente procédure de recours, dès lors que l'intimé s'y est opposé et que la question d'un changement d'affectation de la grange ainsi que celle de l'augmentation admissible de la surface utile subsistent. Il y a lieu ainsi d'admettre, avec le département, que le maintien éventuel de tout ou partie des transformations litigieuses, lesquelles n'ont fait l'objet d'aucune autorisation, nécessiterait le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire (ATF 108 Ia 220).

E. 7

Le recours se révèle en conséquence mal fondé et doit être rejeté. Cependant, la décision litigieuse en l'espèce devant le Tribunal administratif ne statue pas formellement sur le sort de la décision communale du 19 janvier 1999 attaquée par voie de recours devant le département, bien que celui-ci ait considéré – à juste titre, pour les motifs qu'il a exposés et auxquels on peut se contenter de renvoyer – que la commune ne devait pas se prononcer sur l'autorisation de construire déjà sur la base d'un simple préavis du SAT relatif à la dérogation qu'exigeait le projet. Dans la mesure où le Tribunal administratif contrôle d'office la régularité de la procédure qui s'est déroulée devant les instances inférieures (RJN 1991, p.163 et les références), il y a lieu de constater que le refus de l'autorisation de construire, de même que l'ordre de remise en état des lieux que comportait la décision communale, lié à ce refus et par conséquent également sans fondement à ce stade, n'ont plus de raison d'être et ne doivent pas être maintenus. La décision communale sera dès lors annulée.

E. 8

Le Tribunal administratif étant en mesure de se prononcer en l'état du dossier, il n'est pas nécessaire de procéder à l'inspection locale proposée par le recourant ou à d'autres mesures d'instruction. Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis à la charge du recourant (art.47 al.1 et 2 LPJA) et il n'y a pas lieu à allocation de dépens (art.48 al.1 LPJA).