

VD_OMNI AC.2000.0191 vom 26. Juni 2001

VD Tribunal cantonal, 2001-06-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0191

FR: VD_OMNI AC.2000.0191 du 26 juin 2001

IT: VD_OMNI AC.2000.0191 del 26 giugno 2001

Regeste

EMERY Jean-Claude et Raymond c/SAT/Etoy | L'art. 24d LAT (résumé par l'adage "Wohnung bleibt Wohnung") n'est pas applicable au changement d'affectation consistant à transformer un dortoir en logement. (si le bâtiment avait été agricole en 1986, l'art. 24c ne serait alors pas applicable).

Erwägungen

E. 2

aLAT ou de l'art. 24c nLAT -, ce point peut demeurer indécis, aucune d'entre elles ne permettant de donner gain de cause aux recourants (sur le plan matériel, ces deux règles se recouvrent d'ailleurs dans une large mesure, sous réserve que la première suppose une mise en oeuvre par le législateur cantonal). 2. a) Comme on vient de le voir, le changement d'affectation d'un bâtiment sis hors des zones à bâtir doit être autorisé, moyennant le respect de certaines conditions, lorsque celui-ci ne nécessite aucun travaux, au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Cette disposition-cadre correspond au demeurant dans ses grandes lignes à celle de l'art. 103 LATC (et non à celle de l'art. 111 LATC, qui prévoit la délivrance d'une autorisation, cela sans enquête publique; pour un commentaire de cette disposition, v. Alexander Ruch in Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, no 31 ss ad 22 LAT). On relève encore à cet égard que l'art. 42 OAT, dans le cadre de l'application de l'art. 24c nLAT, se réfère à l'augmentation de la surface brute de plancher utile, notamment, pour déterminer si l'on se trouve ou non encore en présence d'une transformation partielle; les travaux intérieurs réalisés dans un bâtiment existant sont donc pris en compte, tout au moins s'ils impliquent une telle extension (v. art. 42 al. 3 litt. a et b OAT, qui le dit expressément). En d'autres termes, même des travaux intérieurs de cette nature, dans la mesure où ils sont susceptibles d'être pris en considération, doivent être considérés comme des travaux au sens des art. 22 et 24a nLAT. b) Dans le cas d'espèce, hormis la question de l'augmentation de la surface des planchers intermédiaires du hangar, force est de constater en outre la création de nombreuses ouvertures nouvelles en façade ouest du bâtiment 720b, ainsi que la création d'une mezzanine dans les combles de ce bâtiment. aa) Il ne fait dès lors aucun doute que l'on se trouve en présence de travaux de transformation excluant l'application de l'art. 24a nLAT; les recourants, dans leur ultime écriture du 1er juin 2001, en conviennent d'ailleurs eux-mêmes (tout au moins pour la partie "logement"; pour la partie "hangar", v. ci-après bb). En réalité, le seul transfert du bâtiment dans la propriété des recourants, accompagné de l'utilisation par eux de celui-ci, constitue déjà un tel changement d'affectation, lequel devait être autorisé au sens de cette disposition; mais, dès l'instant que des travaux sont envisagés (ceux-ci sont qualifiés en vain de mineurs par les recourants), cette disposition n'est plus applicable (v. au surplus Florence Meyer Stauffer, La zone agricole, in Journées suisses du

droit de la construction, Fribourg 2001, p. 35 ss, spéc. p. 51 s.). bb) On pourrait tout au plus hésiter sur le point de savoir si les planchers intermédiaires, réalisés nouvellement dans la partie hangar du bâtiment existant, doivent ou non être qualifiés de travaux au sens de l'art. 24a al. 1 nLAT. Force est en effet de relever qu'il s'agit-là d'aménagements intérieurs, extrêmement modestes et de portée réduite. Les recourants insistent d'ailleurs à cet égard sur le fait que l'utilisation du volume en question pourrait être réalisée d'une autre manière, avec un système de palettes, voire d'étagères (soit avec des éléments mobiliers); de surcroît, le maintien ou au contraire la suppression de ces planchers n'aurait aucune incidence quelconque sur l'aspect extérieur de ce hangar. On remarque cependant que, dans le régime découlant des art. 24c, 37a nLAT, ainsi que des art. 42 et 43 LAT, l'extension de la surface de plancher, même à l'intérieur du volume bâti existant, constitue un élément à prendre en compte pour déterminer si l'on a affaire à une transformation partielle ou non. Cela étant, il apparaît en définitive exclu, au regard de ces dispositions, de considérer l'extension litigieuse des planchers intermédiaires du hangar comme ne constituant pas des travaux au sens de l'art. 24a nLAT. Ainsi et en résumé, les possibilités laissées ouvertes par l'art. 24a nLAT sont extrêmement restrictives; cette disposition autorise ainsi, à certaines conditions, un changement d'affectation de bâtiments existants en zone agricole, moyennant un gel, en quelque sorte, tant des volumes extérieurs que des surfaces intérieures. 3. a)

L'art. 24c nLAT reprend, au plan du droit fédéral, les possibilités laissées aux législateurs cantonaux par l'ancien article 24 al. 2 LAT; il vise à atténuer les conséquences des restrictions de transformation et d'agrandissement de constructions situées dans des zones qui ont été affectées postérieurement en zone de non bâtir; il s'agit de concrétiser pour ceux-ci la garantie des situations acquises (Florence Meyer Stauffer, op. cit., p. 52). L'art. 37a nLAT poursuit le même objectif s'agissant de bâtiments à usage commercial; ces derniers sont - apparemment - privilégiés en ce sens que la date de référence est fixée au 1er janvier 1980, alors que celle-ci est arrêtée - en principe - au 1er juillet 1972 pour les autres constructions sises hors des zones à bâtir. Pour le champ d'application de cette règle, il en découle plusieurs conséquences. Il doit s'agir de constructions à vocation non agricole, réalisées avant la date de référence précitée (sous réserve d'une affectation en zone agricole, d'un déclassement à une date postérieure). En d'autres termes, ces dispositions ne sauraient s'appliquer à des constructions plus récentes; elles ne trouvent pas application non plus à des bâtiments qui étaient agricoles au moment de leur construction et qui ont perdu ultérieurement (postérieurement à ces dates de référence) ce caractère (v. à ce sujet Florence Meyer Stauffer, ibidem; Nouveau droit de l'aménagement du territoire, V-2). Au surplus, à l'instar de ce qui prévalait dans le cadre de l'art. 24 al. 2 aLAT, les travaux de transformation, agrandissement ou encore les changements d'affectation doivent rester partiels, à savoir préserver l'identité du bâtiment existant (Florence Meyer Stauffer, p. 53; Nouveau droit de l'aménagement du territoire ch. V-3). Comme dans le droit antérieur, les travaux doivent encore respecter les exigences majeures de l'aménagement du territoire (24c al. 2, 2ème phrase nLAT). b) L'exposé qui précède démontre que l'on se trouve ici en dehors du cadre des art. 24c et 37a nLAT. En effet, le bâtiment ECA no 720b a été érigé comme construction agricole, conforme à la zone, ce postérieurement aux dates de référence ici déterminantes. En réalité, les bâtiments en question, qui ont été soustraits depuis leur acquisition par les recourants au droit foncier rural, sont uniquement devenus non conformes à la zone agricole et viticole par leur transfert à des non-exploitants (par le jeu, anticipé en quelque sorte, de l'art. 24a nLAT). c) On parvient à un résultat similaire par un autre raisonnement encore, défendu par le SAT. Aux yeux de celui-ci, les constructions

réalisées en 1986 par Jean-Pierre Bernard étaient d'emblée non conformes; cela résultait de l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 1991, dans des causes concernant la Commune de Féchy (ATF 1A.73/1991 et 1A.109/1989). En substance, cet arrêt retient que le logement du viticulteur, les dortoirs réalisés pour des employés temporaires, ainsi que des caves n'ont pas leur place en zone agricole; en d'autres termes, même si ce point n'a été mis en lumière que dans une jurisprudence postérieure à la construction, les bâtiments réalisés par l'ancien propriétaire du bien-fonds, quand bien même il était vigneron, étaient d'emblée non conformes à la zone viticole. De tels bâtiments, érigés en 1986, soit aussi bien après le 1er juillet 1972 qu'après le 1er janvier 1980, en dérogation au régime de l'art. 24 LAT, ne peuvent dès lors pas faire l'objet de transformations ou d'agrandissements supplémentaires (au sens des art. 24 al. 2 aLAT, respectivement 24c ou 37a nLAT). d) Ainsi, il apparaît, quel que soit le raisonnement suivi, que les travaux litigieux ne peuvent pas être autorisés sur la base des dispositions évoquées ici. 4.

a) L'art. 24d nLAT a été introduit dans la loi lors des débats des Chambres fédérales; l'objectif poursuivi à l'alinéa 1 est de permettre le logement dans un bâtiment précédemment voué à l'habitation, sans égard au fait qu'il ne s'agirait plus d'une occupation des volumes en rapport avec l'agriculture. Cette disposition soulève certaines difficultés, qu'il convient de mentionner brièvement ici (v. à ce sujet Florence Meyer Stauffer, op. cit., p. 56). aa) La première concerne le champ d'application de l'art. 24d nLAT. On observe tout d'abord qu'un logement, antérieurement lié à l'agriculture, peut devenir un logement non-agricole déjà par le jeu de l'art. 24a nLAT, pour autant que ce changement d'affectation ne soit pas accompagné de travaux. A contrario, en quelque sorte, l'art. 24d nLAT concerne la même hypothèse, quand bien même elle serait accompagnée de travaux de transformation et d'agrandissement. Selon Florence Meyer Stauffer (op. cit., p. 56), la tendance est d'accepter de telles possibilités d'extension et de travaux, en marge de cette opération; ceux-ci devraient toutefois rester modestes, soit aux conditions de l'art. 24d al. 3 nLAT (v. à ce propos Florence Meyer Stauffer, ibidem). On peut se demander si cette règle peut viser également des bâtiments à caractère mixte, dont une partie seulement était vouée à l'habitation agricole. Sauf à restreindre de manière excessive la portée de cette règle, la réponse doit ici être affirmative (dans ce sens, Florence Meyer Stauffer). Enfin - mais cela ne soulève aucune difficulté en l'occurrence - cette possibilité n'est ouverte que pour autant que le bâtiment en question soit conservé dans sa substance, par quoi on vise à empêcher qu'un bâtiment en ruine, précédemment voué à l'habitation, soit pratiquement reconstruit dans l'optique d'un tel changement d'affectation (même auteur). A ce stade, il paraît découler du nouveau droit que celui-ci offre des possibilités de transformation et d'agrandissement dans l'hypothèse, finalement assez restrictive, régie par l'art. 24c nLAT (bâtiment non-agricole, généralement antérieur au 1er juillet 1972), ainsi que dans le cas de l'art. 24d nLAT (bâtiment anciennement agricole comportant un logement; les travaux portent sur ce logement, désormais voué à une utilisation non-agricole); en revanche, le nouveau droit n'offre pas de possibilités similaires s'agissant d'autres bâtiments, anciennement agricoles et ayant désormais perdu ce caractère. Pour ces derniers, seule reste ouverte la voie - étroite on l'a vu - de l'art. 24a nLAT. bb) L'art. 24d al. 1 nLAT présuppose l'adoption de dispositions cantonales d'application, aujourd'hui inexistantes en droit vaudois. On pourrait dès lors se demander s'il en découle d'emblée que les recourants ne peuvent nullement bénéficier de cette disposition. On signalera à cet égard que le Tribunal fédéral, s'agissant du problème similaire de l'ancien art. 24 al. 2 LAT, avait retenu cette solution (ATF 108 Ib 359, spéc. 362 et 107 Ib 234, spéc. 236); v. également Jean-Michel Henny, *Rénovations, transformations et reconstructions*

d'installations ou de constructions hors de la zone à bâtir, RDAF 1988, 377, spéc. p. 379). Le SAT, dans sa pratique actuelle, entend plutôt appliquer l'art. 81 al. 4 LATC comme valant disposition d'application de l'art. 24d al. 1 nLAT, à titre transitoire; on peut observer à cet égard que la disposition cantonale précitée, qui n'a pas été abrogée, n'aurait plus aucune portée quelconque avec l'adoption de l'art. 24c nLAT, puisque cette disposition règle désormais de manière exhaustive la question des travaux de transformation et d'agrandissement hors des zones à bâtir au niveau du droit fédéral (contrairement au régime de l'art. 24 al. 2 aLAT, qui exigeait une règle cantonale d'application). En l'état, le tribunal n'a pas de motif de trancher cette question de manière définitive. cc) Cette disposition soulève enfin la question de l'ampleur des travaux admissibles dans ce cadre. Selon l'auteur qui s'est exprimé à ce sujet (Florence Meyer Stauffer, *ibidem*), ceux-ci ne devraient en tous les cas pas dépasser l'importance des travaux susceptibles d'être autorisés dans le cadre de l'art. 24c nLAT. Il est même possible que le seuil admissible doive être fixé plus bas. b) Dans le cas d'espèce et à supposer que l'on admette que le droit vaudois comporte d'ores et déjà la norme d'exécution nécessaire, l'on doit se demander essentiellement si le bâtiment ECA 720b était - pour partie à tout le moins - voué à l'habitation; on se souvient que, dans sa partie ouest, il comportait des locaux destinés à l'accueil de travailleurs saisonniers. aa) L'autorisation délivrée en 1986 visait la réalisation d'une villa (soit le logement du viticulteur), d'une part, et d'un hangar, d'autre part, comprenant des dortoirs. Au demeurant, cela résultait clairement des plans ayant servi de base à la délivrance de l'autorisation. S'agissant de ce second bâtiment, il apparaissait clairement qu'il ne devait pas comporter un second logement en zone agricole. En effet, même si la pratique était plus souple dans le canton avant l'ATF Commune de Féchy, il n'en reste pas moins que l'autorité cantonale ne délivrait que de manière restrictive des autorisations pour la création de logements en zone agricole, fussent-ils destinés à des agriculteurs. Que l'autorité compétente ait alors délivré une autorisation pour créer un logement en zone viticole apparaît déjà de nature exceptionnelle et à tout le moins dérogatoire; on ne saurait dès lors déduire des plans (et de la mention "dortoir") que celle-ci était allée plus loin encore en accordant la possibilité de réaliser un second logement, voué à l'habitation permanente. En réalité, il faut comprendre l'autorisation délivrée pour le hangar comme portant d'abord sur un bâtiment destiné au stockage de machines, ensuite comme offrant des volumes d'appoint pour le logement temporaire des travailleurs de la vigne (compte tenu notamment, des installations sanitaires réalisées : un groupe de trois WC, respectivement, de trois douches à l'angle nord-ouest du rez-de-chaussée), on doit même écarter clairement l'hypothèse d'un logement de service. Par ailleurs le régime d'accès au dortoir sis à l'étage (par le biais d'un escalier situé dans la partie hangar proprement dite confirme cette appréciation). L'analyse de l'autorisation délivrée en 1986 pour le hangar ainsi que des plans sur lesquels elle reposait conduit à la conclusion que le hangar précité ne comportait pas un logement au sens de l'art. 24d al. 1 nLAT. Dans le souci d'être complet, on ajoutera encore que le fait que l'ancien propriétaire ait - peut-être - affecté cette partie du bâtiment ECA no 720b au logement reste sans incidence. Les considérations qui précèdent démontrent en effet que les autorités compétentes n'avaient pas autorisé de logement, au sens propre, dans ce bâtiment, mais seulement des dortoirs pour des travailleurs saisonniers (le SAT, dans son ultime écriture du 8 juin 2001, fait d'ailleurs remarquer à juste titre que ce bâtiment abritait bien un "logement sommaire", au vu des matériaux utilisés; les photographies produites par les recourants montrent en effet un plafond de tôle ondulée). En utilisant néanmoins ces locaux à des fins de logement, l'ancien propriétaire aurait ainsi très clairement outrepassé l'autorisation qui

lui avait été délivrée. Une telle circonstance - sauf à donner une prime au fait accompli - ne saurait être prise en considération. bb) Il n'y a dès lors pas lieu de s'étendre sur un autre élément de l'argumentation de l'autorité intimée (déjà évoquée d'ailleurs au considérant 3 ci-dessus). Celle-ci fait en effet valoir que le hangar, dans la mesure où il comporte des dortoirs, était d'emblée non conforme à la zone de non-bâtir; elle en déduit que cette situation ne peut aujourd'hui pas être aggravée encore, que ce soit par une simple transformation du volume en question en un logement ou par un agrandissement des surfaces en question (en d'autres termes, pour le SAT, l'art. 24d al. 1 nLAT ne serait pas applicable dans une telle hypothèse). Au vu des considérations qui précèdent, le tribunal laissera ici cette question ouverte. 5.

a) Bien évidemment, il resterait à examiner si les travaux peuvent être autorisés au titre de l'art. 24 nLAT. A cet égard, cependant, la réponse est à l'évidence négative; il ressort en effet du dossier que la création d'un logement supplémentaire paraît destinée soit aux propriétaires eux-mêmes, soit à des tiers, dans le cadre d'une location. Or, au même titre que dans l'ancien droit, on ne saurait considérer que l'implantation de tels logements hors de la zone à bâtir est imposée par la destination d'un tel bâtiment; au contraire, le logement hors zone doit être réservé aux agriculteurs et cela à des conditions précises. b) Dans le cas d'espèce, il va de soi que ni les recourants ni d'éventuels locataires ne peuvent habiter hors des zones à bâtir en dehors des possibilités admises au titre de l'art. 24d nLAT. 6.

Le représentant du SAT, lors de l'audience, a invité le tribunal à ordonner une remise des lieux dans leur état antérieur, cela en application des art. 105 et 130 LATC. a) Selon l'art. 105 al. 1 LATC, la municipalité ou à son défaut le Département des infrastructures est en droit de faire supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. En outre, à teneur de l'art. 130 al. 3 LATC, la municipalité ou l'autorité de recours peut signifier l'ordre de démolir ou de modifier les travaux sous la menace des peines d'arrêts ou d'amende prévues à l'art. 292 CP. Il découle de cette réglementation qu'il appartient au premier chef à la municipalité et à l'autorité cantonale de surveillance d'assurer le respect de la législation sur les constructions et, cas échéant, de faire exécuter les décisions prises par la voie d'un ordre de démolition ou d'une remise dans un état conforme au droit. Ce n'est qu'incidemment - dans le cadre de l'art. 130 LATC, qui a trait au premier chef aux sanctions pénales - qu'est évoquée la compétence de l'autorité de recours, à savoir le Tribunal administratif, de prononcer d'office ou sur requête un tel ordre, indépendamment d'une décision de première instance portant sur ce point. La compétence donnée au Tribunal administratif par l'art. 130 al. 3 LATC apparaît en outre d'une certaine manière exorbitante, en ce sens qu'elle est de nature à priver l'administré du régime de la succession normale des instances. Dans cette mesure, le Tribunal administratif en fait un usage modéré; en d'autres termes, il procède, dans la règle, par le biais d'un renvoi à l'autorité de première instance, sauf si la situation, ainsi que les modalités de la remise en état sont suffisamment claires. b) L'autorité qui prononce un ordre de remise dans un état conforme au droit doit observer le principe de la proportionnalité. Cependant, 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 consid. 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 248 consid. 4a p. 255; arrêt du 4 décembre 1992 dans la cause Etat de Vaud contre M. in RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF du 10 avril 2001, H. c/TA/VD, 1P.90/2001 rendu dans la cause AC 99/0105). c) Dans le cas d'espèce, les recourants invoquent la complexité du droit de la construction hors des zones à bâtir, pour conclure à leur parfaite bonne foi. Ces allégations, toutes générales, paraissent relativement fragiles, ce d'autant que le logement créé dans le bâtiment 720b l'a été en faveur de la fille de l'un des recourants, elle-même architecte d'intérieur. Cette question mérite toutefois un complément d'instruction. Cela justifie en l'état que le Tribunal administratif n'ordonne pas lui-même la remise des lieux en état, mais qu'il se borne au contraire à renvoyer la cause au SAT, tout en esquissant les grandes lignes des mesures envisageables, à tout le moins dans l'hypothèse où la mauvaise foi des recourants serait avérée. Au demeurant, on constate pour l'essentiel que la violation principale qu'il faut constater en l'espèce concerne la création d'un logement dans un volume qui n'avait pas une telle affectation auparavant. Il conviendrait dès lors d'apporter les modifications utiles pour faire en sorte que le volume en question ne puisse être affecté à l'habitation. Pratiquement, on imagine notamment une condamnation de l'étage de combles (par l'obturation des fenêtres du troisième niveau et la suppression de l'escalier reliant les deuxième et troisième niveaux, celui-ci pouvant être remplacé sans doute par une échelle). Il s'agirait également de supprimer les équipements importants de la salle de bains sise à l'étage. Pour le surplus, il appartiendrait au SAT, après avoir donné aux recourants l'occasion de faire valoir leurs moyens, de définir précisément les mesures à prendre, étant relevé ici qu'une affectation du volume en question (transformé sans autorisation en logement) en tant que bureau ou atelier serait vraisemblablement admissible. En revanche, un ordre de rétablir purement et simplement les installations antérieures (avec notamment les installations sanitaires dans l'état où elles se trouvaient auparavant) serait sans doute excessif au regard du principe de la proportionnalité. S'agissant de la partie hangar, la suppression des planchers supplémentaires devrait vraisemblablement être ordonnée également. 7. Les considérations qui précèdent conduisent ainsi au rejet du recours; les conclusions du SAT tendant à ce qu'un ordre de remise en état des lieux soit en outre adressé aux recourants sont par ailleurs écartées, la cause lui étant au contraire renvoyée à cet effet pour décision sur ce point. Vu l'issue du pourvoi, les recourants supporteront les frais de la présente cause; ils n'ont au surplus pas droit à l'allocation de dépens (art. 55 LJPA).

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