

VD_OMNI AC.2009.0101 vom 25. Februar 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0101

FR: VD_OMNI AC.2009.0101 du 25 février 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0101 del 25 febbraio 2010

Regeste

SONNAY/Service du développement territorial, Municipalité des Tavernes | Lorsque l'art. 37a LAT n'est pas applicable à des modifications concernant une construction ou installation d'usage commercial non conforme à la zone, celles-ci peuvent faire l'objet d'un examen au regard de l'art. 24c LAT. Toutefois, l'art. 24c LAT ne permet pas d'autoriser des changements d'affectation complets. Partant, ni l'exploitation de l'entreprise de charpente ni les travaux y relatifs ne peuvent être autorisés dans le bâtiment litigieux, sis en zone agricole et dont la dernière utilisation - déterminante dans le cadre de l'examen du changement d'affectation - était l'habitation.

Erwägungen

E. 1

L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Selon les art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 81 al. 1, 1^{ère} phrase, LATC, seul le département peut décider si des travaux de construction hors de la zone à bâtir sont conformes à la zone ou si une dérogation peut être accordée. En l'espèce, il n'est pas contesté que le changement d'affectation et les travaux litigieux étaient soumis à autorisation et qu'aucune demande n'a été formulée dans ce sens auprès de l'autorité cantonale. L'autorité intimée ayant examiné dans la décision attaquée si la situation pouvait être régularisée a posteriori par la délivrance d'une autorisation, il convient de vérifier ci-après si elle a considéré à juste titre que tel n'était pas le cas.

E. 2

Le changement d'affectation et les travaux litigieux pourraient être autorisés soit en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT comme conformes à l'affectation de la zone agricole soit à titre dérogatoire en application des art. 24 et suivants LAT et 37a LAT. En l'occurrence, il est constant que l'exploitation d'une entreprise de charpente n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole. Il y a donc lieu d'examiner si une autorisation peut être délivrée sur la base des dispositions dérogatoires.

E. 3

Si l'agrandissement de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone en dehors du volume bâti existant excède 100 m², il ne pourra être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise. » Les art. 37a LAT et 43 OAT constituent des lois spéciales par rapport aux art. 24c LAT et 42 OAT (Office fédéral du développement

territorial [OFDT] , Nouveau droit de l'aménagement du territoire – Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne 2001, Titre I p. 46) . L'art. 37a LAT concerne les bâtiments à usage commercial, industriel ou artisanal (Muggli, Commentaire LAT, ad art. 37a, n° 7). En adoptant l'art. 37a LAT, les Chambres fédérales ont voulu permettre aux entreprises commerciales sises hors zone à bâtir d'effectuer les restructurations indispensables au maintien de leur compétitivité (OFDT, op. cit. p. 46). L'art. 37a LAT favorise les constructions à usage commercial par rapport aux autres constructions sises hors zone à bâtir et conformes à l'ancien droit, dans la mesure où – au contraire de l'art. 24c al. 2 LAT – il autorise leur changement d'affectation non seulement partiel mais également complet. Le législateur entendait octroyer aux entreprises existantes hors zone industrielle la flexibilité nécessaire pour des modernisations et des restructurations. Ceci devait assurer leur capacité concurrentielle et rendre possible le maintien des activités par la génération suivante (TF 1A.186/2004 du 12 mai 2005 consid. 5.3 et les réf. citées). Il ne s'agissait toutefois pas pour le législateur d'ouvrir les bâtiments artisanaux ou commerciaux désaffectés à des usages tout différents, générant de nouveaux impacts. Si tel était le cas, le but ne serait plus d'accorder davantage de flexibilité à des constructions existantes érigées légalement, mais de garantir des valeurs immobilières souhaitées (Muggli, op. cit., n° 16). L'art. 37a LAT vise la conservation d'exploitations artisanales ou commerciales hors de la zone à bâtir et est par conséquent prévu pour des exploitations existantes et en activité. Le bâtiment concerné doit abriter une entreprise autonome ou à tout le moins une partie essentielle d'une entreprise existante (TF 1A.186/2004 précité, consid. 5.3). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré qu'un local sis dans une ancienne ferme, qui ne servait que comme entrepôt d'archives d'un bureau d'architecte situé ailleurs en zone à bâtir, ne présentait pas un caractère commercial au sens de l'art. 37a LAT (ibidem). La cour de céans a pour sa part jugé qu'un immeuble utilisé pour l'exploitation d'une station-service et d'un tea-room jusqu'en 1989 puis affecté à l'habitation uniquement avait perdu son usage commercial. L'art. 37a LAT ne s'appliquait dès lors pas lorsqu'il était ultérieurement question d'y installer un salon de massage et un bar (AC.2007.0229 du 29 juin 2009). c) En l'espèce, le bâtiment litigieux a abrité une exploitation industrielle de 1971 à 1993 ; sa partie rurale avait été aménagée pour qu'il y soit pratiqué l'élevage de porcs. L'exploitation industrielle dûment autorisée sur cette parcelle a cessé au milieu des années nonante. Par la suite, ces locaux sont restés inutilisés pendant une dizaine d'années, jusqu'en 2005, seule la partie habitable de la ferme étant occupée. Il résulte au surplus des déclarations des recourants, confirmées par la municipalité, qu'un bureau avait été aménagé durant cette période par le locataire qui était actif dans l'import-export, ceci sans toutefois qu'aucun entreposage ni mouvement de marchandises n'ait lieu en relation avec cette activité. Les locaux sis dans la partie grange et rural sont ainsi restés désaffectés jusqu'en 2005 Selon les critères clairs édictés par le Tribunal fédéral, le seul usage d'un bureau dans le bâtiment par le locataire qui y habitait ne suffit pas à considérer qu'un usage commercial y a perduré. Ce bureau ne constituait pas le centre d'activité de l'entreprise en question, son utilisation n'impliquant ni mouvements ni stockage de marchandises. Dans cette mesure, force est de constater que le bâtiment litigieux avait perdu son usage commercial depuis une douzaine d'années lorsque les recourants l'ont acquis en 2005 et y ont installé leur entreprise de charpente. L'art. 37a LAT ne saurait dès lors être appliqué ici au regard de l'usage qui était fait du bâtiment au moment du changement d'affectation et des travaux litigieux. Toujours selon la jurisprudence évoquée ci-dessus, l'exploitation industrielle du bâtiment de 1971 à 1993 ne

permet pas non plus de régulariser les travaux et le changement d'affectation sur la base de l'art. 37a LAT. Comme le relève le Tribunal fédéral, on déduit de l'intention du législateur que cette disposition suppose l'existence d'une entreprise en activité, mais ne vise pas les cas où l'usage commercial a cessé de longue date. En pareille hypothèse, il n'y a plus aucune situation acquise qu'il se justifierait de garantir. Pour cette raison, contrairement à ce que soutiennent les recourants, n'est pas seul déterminant l'usage qui était fait de la construction le 1^{er} janvier 1980, mais également celui qui perdure au moment de l'application de la disposition. On l'a vu, la règle dérogatoire qu'instaure l'art. 37a LAT est destinée à favoriser les entreprises existantes, l'idée étant qu'une activité commerciale puisse être maintenue, des restructurations ou modernisations ne devant pas d'emblée être rendues impossibles par le droit de l'aménagement du territoire. Cela présuppose une certaine continuité dans l'usage qui est fait des constructions ou installations concernées. Or, il n'est pas contesté en l'occurrence que l'activité des recourants n'a aucun lien fonctionnel ni économique avec la porcherie industrielle dont l'exploitation a cessé depuis le début des années nonante. L'intérêt de favoriser la succession d'une entreprise fait ainsi totalement défaut. Les recourants se réfèrent vainement à un arrêt du Tribunal fédéral (TF 1A.12/2003 du 2 juillet 2003) qui, selon eux, démontre que la jurisprudence n'a pas posé d'exigences en relation avec la continuité de l'exploitation. C'est d'une part méconnaître l'arrêt ultérieur 1A.186/2004 qui, ainsi qu'on l'a relevé, dit sans équivoque que l'art. 37a LAT est prévu pour des exploitations existantes et en activité. D'autre part, l'arrêt mentionné par les recourants précise en fait qu'il ne ressort pas du dossier que l'immeuble aurait perdu son affectation commerciale – au contraire de l'immeuble litigieux de la présente cause – et écarte par conséquent l'objection y relative de l'OFDT (consid. 3.1 in fine). L'arrêt ne dit en revanche pas que la continuité de l'exploitation n'est pas nécessaire à l'application de l'art. 37a LAT. En l'absence d'un usage commercial continu de la construction litigieuse, le refus par le SDT d'appliquer les art. 37a LAT et 43 OAT au cas d'espèce ne peut qu'être confirmé.

E. 4

a) Les recourants soutiennent que l'art. 24c LAT s'applique subsidiairement et, sous réserve des calculs de l'agrandissement des surfaces, doit conduire à l'autorisation des aménagements réalisés. Le SDT n'a pas examiné le cas d'espèce sous l'angle de l'art. 24c LAT. Il considère que, s'agissant d'un changement d'affectation et d'un agrandissement de locaux commerciaux, les art. 37a LAT et 43 OAT excluent l'application de l'art. 24c LAT.

b) L'art. 24c LAT règle le cas des constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir, érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. L'art. 37a LAT, qui porte sur ces mêmes constructions mais dont l'usage est commercial, constitue une *lex specialis* par rapport à l'art. 24c LAT. Les modifications concernant un bâtiment qui satisfait aux champs d'application des deux dispositions doivent ainsi d'abord faire l'objet d'un examen sous l'angle de l'art. 37a LAT, qui offre plus de possibilités à l'administré (dans ce sens, TF 1A.186/2004 précité consid. 4.1). Dans une seconde étape, elles peuvent faire l'objet d'un examen de l'art. 24c LAT, en particulier lorsque la disposition spéciale n'est précisément pas applicable (AC.2007.0229 précité consid. 4). En effet, on ne saurait d'une part dénier l'usage commercial du bâtiment et refuser par conséquent d'examiner les conditions de l'art. 43 OAT et dans le même temps se fonder sur un prétendu usage commercial pour considérer qu'il aurait pu être couvert par le champ d'application de l'art. 37a LAT et ne

peut donc être soumis à l'art. 24c LAT. Il y a donc lieu d'examiner si les aménagements et l'affectation litigieuse peuvent être admis en vertu de l'art. 24c LAT. c) L'art. 24c LAT a la teneur suivante : « 1 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. 2 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. » Cette disposition a pour but d'atténuer les conséquences des restrictions des possibilités de transformer et d'agrandir des constructions et installations situées sur des biens-fonds qui ont été classés en zone non constructible. Peuvent être autorisés en application des art. 24c LAT et 42 OAT, la rénovation, la transformation partielle et l'agrandissement mesuré ainsi que la reconstruction (AC.2007.0229 précité consid. 5a et les réf. citées). Un changement d'affectation ne peut être autorisé sur la base des art. 24c LAT et 42 OAT que s'il est partiel. Le Tribunal fédéral a confirmé que la notion de transformation partielle au sens de cette disposition n'a pas changé par rapport à l'art. 24 al. 2 aLAT et englobe également les changements d'affectation qui ne nécessitent pas de travaux de transformation (ATF 127 II 215 traduit in JT 2002 I 686). Pour que le changement d'affectation soit considéré comme partiel, la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne, ni impliquer une destination économique entièrement nouvelle (cf. ATF 127 II 215 précité; ATF 127 II 209 traduit et résumé in RDAF 2002 I, p. 340 s.; arrêt du Tribunal fédéral du 15 janvier 1998, in RDAF 1998 I, p. 158 consid. 2 p. 161 et les nombreuses références de doctrine et de jurisprudence citées; AC.2008.0184 du 19 novembre 2009 ; AC.2007.0229 précité ; AC.2007.0257 du 8 mai 2009 ; AC.2006.0204 du 24 septembre 2007; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 281 s. et les exemples cités). L'identité du bâtiment doit être conservée pour l'essentiel et les modifications ne doivent pas avoir une incidence nouvelle sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement (ATF 113 Ib 303 traduit in JT 1989 I 458; voir également OFDT, op. cit., Titre V, chiffre 3.5, p. 11). Constitue un changement d'affectation complet non admissible la transformation d'une habitation en locaux destinés à l'artisanat, au commerce ou à l'industrie (OFDT, op. cit., Titre V, p. 11-12). Est déterminante la dernière utilisation qui était faite du bâtiment (cf. AC.2007.0229 précité). d) Comme on l'a vu, la porcherie industrielle avait été désaffectée depuis plus de dix ans. Le bâtiment n'était depuis voué qu'à l'habitation d'une seule famille, à l'exception de l'utilisation d'un bureau par le locataire, soit une activité du secteur tertiaire – qui, au demeurant, ne suffit pas à considérer que l'affectation du bâtiment était commerciale (consid. 3c ci-dessus). En revanche, l'entreprise de charpente des recourants a un caractère artisanal, voire industriel compte tenu de son importance. Cette dernière emploie en effet vingt-sept personnes (les recourants compris) implique l'entreposage d'importants volumes de bois tout autour du bâtiment, l'utilisation de machines ainsi que de nombreux mouvements de va-et-vient de véhicules. Par rapport à l'usage du bâtiment durant les années qui ont précédé son acquisition par les recourants, on se trouve par conséquent en présence d'un changement complet d'affectation, ce quand bien même l'habitation subsiste, celle-ci n'ayant plus qu'un caractère secondaire au vu de l'importante activité générée par l'entreprise des recourants. Dans cette mesure, l'exploitation de l'entreprise de charpente des recourants sur la parcelle n° 14 ne peut être autorisée dans le cadre de l'art. 24c LAT. II

en va de même des travaux effectués depuis 2005 en vue de rendre les locaux utilisables pour dite entreprise. e) Il résulte de ce qui précède que la décision du SDT ordonnant la cessation de l'exploitation de l'entreprise de menuiserie des recourants sur la parcelle n° 14 des Tavernes et refusant de régulariser les travaux y relatifs doit être confirmée. C'est également à juste titre que, afin de se prononcer sur les modalités de la remise en état, le SDT a requis la production d'un plan actualisé sur lequel devront figurer tous les locaux, travaux, aménagement intérieurs/extérieurs et dépôts existants qui se trouvent dans un rapport fonctionnel avec l'activité de l'entreprise (ch. II du dispositif de la décision entreprise). On peut au surplus se demander s'il convient d'examiner d'ores et déjà la validité de l'ordre de remise en état figurant sous ch. III de la décision du 28 avril 2009, dès lors qu'une nouvelle décision relative aux modalités de la remise en état devrait être rendue par l'autorité intimée sur la base du plan actualisé dont la production est requise. Le principe d'une remise en état peut toutefois d'ores et déjà être confirmé. 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 cependant 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 111 Ib 213 consid. 6; 108 Ia 216 consid. 4; RDAF 2006 p. 260; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1). En l'occurrence, aucune des conditions pour que l'autorité compétente renonce à la remise en état n'est remplie. Les recourant ne sauraient notamment s'y opposer en invoquant une hypothétique modification du PGA puisque, s'agissant la parcelle n° 14, cette modification se heurte en l'état au refus l'autorité cantonale.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Il convient de fixer de nouveaux délais pour la cessation de l'activité de l'entreprise et pour la production du plan actualisé. Il appartiendra également au SDT de fixer un nouveau délai pour la remise en état dans la décision qu'il sera amené à rendre à ce sujet sur la base du plan qui va être produit. Les frais de justice doivent être mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, LPA-VD, RSV 173.36). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 52 et 56 LPA-VD).

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