

## **VD\_OMNI AC.2015.0148 vom 6. Oktober 2016**

VD Tribunal cantonal, 2016-10-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2015.0148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0148)

FR: VD\_OMNI AC.2015.0148 du 6 octobre 2016

IT: VD\_OMNI AC.2015.0148 del 6 ottobre 2016

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/ Municipalité de Savigny, Service du développement territorial | Annulation du permis de construire octroyé par la municipalité ainsi que de l'autorisation spéciale délivrée par le SDT s'agissant de l'agrandissement d'un hangar artisanal sis sur une parcelle colloquée en zone agricole. Dès lors que les travaux relatifs au hangar artisanal réalisés en 1980, soit notamment le changement d'affectation et la construction d'un nouvel hangar en lieu et place d'une ancienne grange, l'ont été de manière illégale, le constructeur ne saurait se voir octroyer l'autorisation requise, que la demande de permis de construire actuellement litigieuse soit examinée sous l'angle de l'art. 24c LAT, voire des art. 37a LAT et 43 OAT. Ces dispositions exigent en effet, pour être applicables, que la construction en cause ait été érigée ou transformée légalement, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Dans l'hypothèse où les travaux effectués en 1980 devraient être considérés non comme des travaux de changement d'affectation et de construction d'un nouvel hangar en lieu et place d'une ancienne grange, mais comme une nouvelle construction, les travaux d'agrandissement du hangar actuellement litigieux ne sauraient non plus être admis sous l'angle de l'art. 24 LAT (consid. 3 et 5). Recours admis sur ce point.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recourant et la municipalité ont requis la fixation d'une inspection locale. L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a acquis la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; cf. aussi arrêts TF 6B\_1155/2015 du 14 mars 2016 consid. 2.2; 1C\_608/2014 du 3 septembre 2015 consid. 2.1). Vu les pièces du dossier, en particulier les photographies qui y figurent, la mesure d'instruction requise n'apparaît ni nécessaire ni utile à l'établissement des faits pertinents pour l'issue du litige; elle ne pourrait amener la Cour de céans à modifier son opinion.

#### **E. 2**

Le recourant fait valoir que la décision de la municipalité serait extrêmement lapidaire et ne ferait finalement que se référer à l'autorisation délivrée par le SDT. Il invoque en substance une violation de son droit d'être entendu. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. ainsi que par les art. 17 al. 2 Cst/VD et 33 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le droit d'être entendu implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et

sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1; 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183; 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84; cf. aussi TF 1C\_337/2015 du 21 décembre 2015 consid. 4). La violation du droit d'être entendu est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen en fait et en droit que l'autorité inférieure et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée, à condition toutefois que l'atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée ne soit pas particulièrement grave (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les références citées). b) En l'espèce, la motivation de la décision de la municipalité est certes sommaire. Il ressort néanmoins des griefs invoqués par le recourant devant la Cour de céans que ceux-ci ressortissent principalement aux éléments relevant de la compétence du SDT. Au cours de la présente procédure de recours, l'intéressé a par ailleurs pu se déterminer, dans sa réplique, sur les éléments dont s'est prévalu la municipalité dans sa réponse au recours. Une éventuelle violation du droit d'être entendu du recourant a pu ainsi être réparée, sachant que la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (art. 28 al. 1, 41, 63 et 89 LPA-VD).

### **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 m<sup>2</sup>, il ne pourra être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise." Les art. 37a LAT et 43 OAT 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. Ni l'ordonnance ni la loi ne posent expressément d'exigence quant à la continuité de l'activité commerciale. 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. 2.2; 1C\_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2, et les références citées; AC.2010.0036 du 23 mai 2012 consid. 2d; AC.2010.0244 du 15 juin 2011 consid. 4b). Les changements complets d'affectation semblent a priori comprendre aussi la réaffectation de bâtiments à usage commercial en bâtiments d'habitation. Cela ne correspondrait toutefois pas aux intentions du législateur, qui consistaient en effet ici à offrir une certaine marge de développement aux entreprises commerciales implantées hors de la zone à bâtir, et non à permettre la reconversion de bâtiments artisanaux ou commerciaux désaffectés en vue de garantir ou de valoriser des investissements antérieurs (Rudolf Muggli, Commentaire LAT, 2010, ch. 12 ad art. 37a LAT; cf. aussi ATF 140 II 509 consid. 2). e) L'art. 24 LAT prévoit enfin qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement

d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). L'implantation d'une installation est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, d'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, lorsqu'elle requiert un emplacement spécifique en dehors de la zone à bâtir pour des motifs techniques, d'exploitation, en raison de la disponibilité du sol ou encore lorsqu'elle est exclue de la zone à bâtir pour des motifs spécifiques (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1; 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; 132 II 21 consid. 7.2 p. 44; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68). Une implantation relativement imposée par sa destination suffit: il n'est pas nécessaire qu'absolument aucun autre emplacement n'entre en considération; il suffit que des raisons particulièrement importantes et objectives fassent apparaître l'emplacement prévu comme beaucoup plus avantageux que d'autres endroits à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218, et les références citées). Une construction existante non conforme à l'affectation de la zone ne justifie pas, en tant que telle, une extension de l'utilisation contraire à l'affectation de la zone, et ne permet par conséquent pas de reconnaître l'implantation de nouvelles installations non conformes à l'affectation de la zone comme imposée par sa destination (Rudolf Muggli, Commentaire LAT, 2010, n° 13 ad art. 24 LAT). Les constructions sises hors de la zone à bâtir devant, selon l'intention du législateur, rester exceptionnelles, celui-ci a limité les motifs de dérogation valables à des circonstances objectives définies de façon très restrictive (Muggli, op. cit., n° 9 ad art. 24 LAT). Les points de vue subjectifs du constructeur, les considérations financières ou les motifs de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte dans l'appréciation (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68, et les arrêts cités; cf. également arrêts CDAP AC.2014.0398 du 7 décembre 2015 consid. 11a; AC.2014.0240 du 14 juillet 2015 consid. 8a; AC.2014.0178 du 6 juillet 2015 consid. 3a). La jurisprudence a toutefois admis dans certains cas que l'implantation hors de la zone à bâtir d'un nouvel ouvrage non conforme à la zone puisse être imposée par sa destination à titre "dérivé", lorsqu'il constitue une annexe à une exploitation principale existante. Il faut cependant que l'implantation hors de la zone à bâtir de l'ouvrage principal ait elle-même été imposée par sa destination et que des impératifs techniques et économiques sérieux rendent indispensable la réalisation de la nouvelle construction à l'endroit et dans les dimensions prévus (ATF 1A.26/2003 du 22 avril 2003 consid. 5; ATF 124 II 252 consid. 4c, et les arrêts cités).

#### **E. 4**

S'agissant des travaux projetés dans le bâtiment n° ECA 285, le recourant invoque le fait que ni le SDT ni la municipalité ne seraient en possession d'une autorisation spéciale concernant une activité autre qu'agricole délivrée antérieurement à 2005 et que l'activité agricole aurait persisté au-delà de 1958 et même de 1980, soit après le 1<sup>er</sup> juillet 1972, le propriétaire mettant encore cette année-là à l'enquête publique un bâtiment à usage agricole. Il fait par ailleurs valoir que le projet litigieux n'entrerait pas dans les cadres quantitatif et qualitatif fixés par les art. 24c LAT et 42 OAT. a) Le bâtiment d'habitation n° ECA 285 a été construit en 1912, voire avant. La date d'abandon de l'activité agricole en lien avec ce bâtiment ne ressort quant à elle pas clairement du dossier, mais semble toutefois remonter à 1958. Il n'est cependant pas contesté que l'immeuble litigieux n'a de toute manière actuellement plus d'usage agricole, et ce depuis de nombreuses années à tout le moins. L'on peut à ce propos relever que le morcellement de la parcelle n° 571, intervenu le 25 août 2009, a abouti à la création de la parcelle n° 1812, qui supporte les bâtiments litigieux ainsi qu'un jardin, un accès et une place privée, ainsi qu'au maintien du bien-fonds n° 571, qui est

pour sa part en nature de champ, pré et pâturage. Une mention relative à la parcelle n° 1812 figure au registre foncier, mention selon laquelle cet immeuble n'est plus soumis à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) au sens de l'art. 86 LDFR; selon l'al. 1 let. b de cette disposition, les immeubles non agricoles situés en dehors de la zone à bâtir qui ne sont pas régis par la LDFR font l'objet d'une mention au registre foncier. La question de savoir à quelle date précisément l'usage agricole du bâtiment n° ECA 285 a été abandonnée peut toutefois demeurer indéterminée. Pour rappel en effet, la question de l'usage agricole ou non du bâtiment en cause au 1<sup>er</sup> juillet 1972 n'est pas déterminante selon la nouvelle teneur des art. 24c LAT et 42 OAT. b) C'est par ailleurs à tort que le recourant semble faire valoir que l'utilisation mixte – commerciale et d'habitation – du bâtiment n° ECA 285 n'aurait pas fait l'objet des autorisations nécessaires. Le 26 mai 2005 en effet, le constructeur avait déposé une demande de permis de construire concernant l'immeuble en cause qui avait pour objet la remise en service de l'ouverture en façade Est, la légalisation du local de boucherie et d'une place de lavage de 100 m<sup>2</sup>, la pose d'une plate-forme élévatrice légère ainsi que la démolition d'un local technique. Mis à l'enquête publique du 10 au 30 juin 2005, le projet avait suscité l'opposition du recourant. Le 2 mai 2005, le SAT délivrait l'autorisation spéciale requise à certaines conditions. Les 23 août et 4 octobre 2005, la municipalité levait l'opposition du recourant, respectivement délivrait le permis de construire requis. L'activité de boucherie exercée dans le bâtiment n° ECA 285 a ainsi été autorisée par le biais d'une procédure de régularisation en 2005. Les décisions précitées, qui n'ont pas fait l'objet d'un recours, sont ainsi entrées en force. Dans la mesure où le recourant entend remettre en cause ces décisions, son recours est tardif, partant irrecevable. Il résulte de ce qui précède qu'ainsi que l'exige l'art. 24c LAT, les transformations effectuées dans le bâtiment n° ECA 285 l'ont été de manière licite. c) Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il prétend que le projet d'appartement n'entrerait pas dans les cadres quantitatif et qualitatif définis par les art. 24c LAT et 42 OAT. Il n'explique pas en quoi le calcul effectué par le SDT serait faux, alors même que, selon les éléments du dossier, celui-ci paraît correct. Outre le fait que le recourant ne motive pas non plus ce grief, l'on ne voit pas en quoi les travaux litigieux ne rentreraient en outre pas dans le cadre qualitatif tel que posé par la réglementation et explicité par la jurisprudence. Au vu des plans et photographies figurant au dossier, l'on ne peut en effet que suivre le SDT lorsqu'il indique ce qui suit: "2.2 Cadre qualitatif (...) L'examen du projet est le suivant: Façade Nord La conception des percements est simple et claire. Les dimensions de l'existant sont reprises, l'ensemble est modeste. Une marquise est créée au-dessus de la porte d'entrée. Façade Sud Un balcon, d'une largeur de 1,50 mètre, est créé le long de la partie boisée. Il est prolongé par une partie en renforcement de la façade qui permet de créer une terrasse accessible depuis le séjour. La conception est relativement sobre et s'insère dans le volume existant, les nouveaux percements sont correctement dimensionnés. On veillera à garder une unité de traitement dans les lattages verticaux en façade (au besoin, rénover la façade existante)". Les griefs du recourant relatifs à la création d'un nouvel appartement dans le bâtiment n° ECA 285 ne sont en conséquence pas fondés.

## **E. 5**

a) Concernant le hangar n° ECA 1137, le recourant fait valoir qu'on ne trouverait pas dans le dossier la démonstration selon laquelle, ainsi que le mentionnerait le SDT, l'activité agricole sur la parcelle en cause aurait cessé en 1958 pour faire place à une activité de boucherie artisanale qui se serait progressivement développée. L'activité qui serait déployée dans le bâtiment n° ECA 1137 ne serait pas non plus explicitée dans les documents

d'enquête. Le recourant invoque par ailleurs le fait que le hangar aurait fait l'objet d'un permis de construire délivré le 20 mai 1980. Il serait donc erroné de soutenir que ce bâtiment a été érigé avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980. En outre, ce bâtiment aurait été destiné par le propriétaire d'alors du fonds, qui se présentait comme agriculteur dans sa demande de permis de construire, à une activité agricole, soit abriter des machines agricoles, le Service de l'aménagement du territoire de l'époque ayant autorisé la construction de ce hangar dès lors qu'il se situait à l'intérieur d'une zone de protection AFU, en relevant que la destination de ce projet correspondait à l'affectation du secteur en cause. La décision attaquée ne serait ainsi pas conforme aux art. 37a LAT et 43 OAT. b) Il ressort des éléments du dossier qu'ainsi que le relève le recourant, le 3 mai 1980, C. \_\_\_\_\_, alors propriétaire du bien-fonds n° 571 et se présentant comme un agriculteur, avait déposé une demande de permis de construire concernant d'une part la construction d'un hangar pour machines agricoles, d'une surface de 324 m<sup>2</sup> (20 m 12 x 16 m 10) et d'une hauteur à la chéneau de 5 m avec une tôle thermolaquée rouge tuile pour les façades et une toiture Eternit brunie, d'autre part la démolition d'une construction existante (grange) (n° ECA 500), d'une surface d'environ 115 m<sup>2</sup> (11 m 50 x 10 m), sise plus ou moins au même endroit. A la suite de l'enquête publique qui avait eu lieu du 15 au 25 avril 1980, le SAT avait délivré le 7 mai 1980 l'autorisation spéciale requise; il avait en particulier relevé ce qui suit dans sa lettre à la municipalité: " Cette construction se situe à l'intérieur d'une zone de protection du plan AFU. Relevant que la destination de ce projet correspond à l'affectation du secteur en cause, nous vous autorisons à délivrer le permis de construire sollicité, ceci conformément aux dispositions de l'art. 4 du décret du 11 septembre 1979 prolongeant les mesures provisoires urgentes en matière d'aménagement du territoire ". Le 20 mai 1980, la municipalité avait octroyé à C. \_\_\_\_\_ le permis de construire requis. Dans un courrier du 6 avril 1981 à l'OPE, la municipalité constatait toutefois que le hangar en question abritait en fait des véhicules servant au transport du bétail (camions lourds ou légers). Par courrier du 9 avril 1981, transmis en copie au SAT, l'OPE avait informé la municipalité des prescriptions à respecter en matière de protection des eaux, compte tenu du fait que le hangar abriterait des camions lourds ou légers. Le 3 septembre 1982, la municipalité avait délivré à C. \_\_\_\_\_ le permis d'utiliser le hangar. Le constructeur a par ailleurs précisé, dans différents courriers figurant au dossier, qu'en 1980, des travaux avaient été effectués dans le bâtiment n° ECA 1137 pour le rendre conforme aux normes alors en vigueur (installation d'un séparateur à essence, d'une place de parc extérieure de 1000 m<sup>2</sup> sécurisée, etc.) et qu'à partir de cette date, les activités avaient connu un constant développement, sachant qu'en 1968 avaient débuté les premiers transports motorisés, la grange étant alors utilisée comme parc à véhicules dans le cadre du commerce de marchand de bétail sur pied commencé en 1958. Il ressort des éléments qui précèdent que C. \_\_\_\_\_, se présentant comme un agriculteur, a obtenu en 1980 du SAT et de la municipalité les autorisations nécessaires pour des travaux relatifs à un hangar destiné à des machines agricoles. Or, les informations données à l'époque par le propriétaire de la parcelle en cause pour obtenir les autorisations nécessaires étaient fausses, puisque ce n'est pas un hangar pour machines agricoles qui a été construit à la place de la grange préexistante (n° ECA 500), mais un hangar destiné à abriter des camions lourds ou légers, soit une construction dont l'affectation n'était pas agricole, mais commerciale. Autrement dit, si le propriétaire de l'époque avait d'emblée déclaré vouloir construire un hangar à usage commercial sur sa parcelle sise en zone agricole, il n'aurait pas pu obtenir l'autorisation requise. Un tel changement d'affectation n'a ainsi fait l'objet d'aucune autorisation. Les travaux relatifs au hangar n° ECA 1137 réalisés en 1980, soit

notamment le changement d'affectation et la construction d'un nouvel hangar, destiné à abriter des camions lourds ou légers, en lieu et place de l'ancienne grange (n° ECA 500) préexistante, construite en 1912, voire 1941, le dossier n'étant pas clair à ce propos, l'ont en conséquence été de manière illégale. Qu'il convienne ainsi d'envisager l'examen de la demande de permis de construire actuellement litigieuse concernant l'agrandissement du hangar n° ECA 1137 sous l'angle de l'art. 24c LAT, voire d'ailleurs des art. 37a LAT et 43 OAT, le constructeur ne saurait se voir octroyer l'autorisation requise. En effet, tant l'art. 24c al. 2 LAT que les art. 37a LAT et 43 al. 1 let. a OAT exigent, pour être applicables, que la construction en cause ait été érigée ou transformée légalement. Or, tel n'est en l'occurrence pas le cas. Dans l'hypothèse où les travaux effectués en 1980 devraient être considérés non comme des travaux de changement d'affectation et de construction d'un nouvel hangar en lieu et place de l'ancienne grange, mais, ainsi que le relève le recourant, comme une nouvelle construction, les travaux d'agrandissement de la halle artisanale actuellement litigieuse ne sauraient non plus être admis sous l'angle de l'art. 24 LAT. En dehors même de la question de l'application restrictive de cette disposition, on ne voit pas que cette dernière puisse permettre des travaux d'agrandissement d'une construction sise hors zone à bâtir qui n'a pas fait l'objet des autorisations nécessaires. c) Au vu de ce qui précède, c'est à tort que, s'agissant de la demande de permis de construire déposée par le constructeur concernant l'agrandissement de la halle artisanale (bâtiment n° ECA 1137), le SDT a octroyé l'autorisation spéciale requise et la municipalité levé l'opposition du recourant et délivré le permis de construire. Le recours doit ainsi être admis sur ce point. Il appartiendra, cas échéant, aux parties d'examiner la question de l'éventuelle régularisation des travaux relatifs au hangar n° ECA 1137 (qui a remplacé l'ancienne grange n° ECA 500) réalisés en 1980, soit en particulier du changement d'affectation, de tous les éventuels travaux, y compris les éventuels changements d'affectation, ensuite entrepris de 1980 à ce jour et qui n'auraient pas fait l'objet des autorisations nécessaires, puis si les travaux d'agrandissement de la halle artisanale tels qu'actuellement requis pourraient être autorisés, sachant qu'on peut a priori se demander si, dans l'hypothèse où les travaux effectués en 1980 pourraient être régularisés, le potentiel d'agrandissement n'aurait pas déjà alors été dépassé, voire qu'aurait alors été érigée une nouvelle construction.

## **E. 6**

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis partiellement et la décision du SDT du 8 avril 2015 ainsi que celles de la municipalité du 18 mai 2015 et du 26 avril 2016 délivrant formellement le permis de construire sont annulées en tant qu'elles concernent l'agrandissement de la halle artisanale n° ECA 1137 et confirmées pour le surplus. Compte tenu de l'issue du litige, des frais réduits seront mis à la charge tant du recourant que du constructeur (art. 49 al. 1, 51, 91 et 99 LPA-VD) et il ne sera pas alloué de dépens, qui sont compensés (art. 51, 55, 56, 57, 91 et 99 LPA-VD).

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