

## **VD\_OMNI AC.1991.0147 vom 18. August 1992**

VD Tribunal cantonal, 1992-08-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1991.0147](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0147)

FR: VD\_OMNI AC.1991.0147 du 18 août 1992

IT: VD\_OMNI AC.1991.0147 del 18 agosto 1992

### **Regeste**

WAEBER, PIOLET, CASAGRANDE c/ Payerne | Centre de requérants d'asile pas conforme à la zone de villas; aggraverait l'atteinte et les inconvénients d'un bâtiment déjà non conforme.

### **Volltext**

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 18.08.1992 AC.1991.0147

WAEBER, PIOLET, CASAGRANDE c/ Payerne | Centre de requérants d'asile pas conforme à la zone de villas; aggraverait l'atteinte et les inconvénients d'un bâtiment déjà non conforme.

canton de vaud TRIBUNAL ADMINISTRATIF - A R R E T - \_\_\_\_\_ du 18 août 1992 sur le recours interjeté le 4 octobre 1991 par Armand WAEBER, Louis PIOLET et Claude CASAGRANDE, domiciliés à Fribourg, représentés par l'avocat Francis Michon, contre la décision de la Municipalité de Payerne, du 25 septembre 1991, représentée par l'avocat Philippe-Edouard Journot, leur refusant le permis de construire relatif à des transformations projetées dans leur immeuble situé à l'avenue Général Jomini 37, à Payerne. \*\*\*\*\* Statuant à huis clos, le Tribunal administratif, composé de MM. A. Zumsteg, juge P. Blondel, assesseur G. Dufour, assesseur Greffier : Mlle A.-C. Favre, sbt constate en fait : \_\_\_\_\_

A. Claude Casagrande, Armand Waeber et Louis Piolet sont copropriétaires de la parcelle no 415 du cadastre de la Commune de Payerne. Ce bien-fonds, situé en bordure de la route de Grandcour, est colloqué en zone de villas à teneur du plan de zones approuvé, avec le règlement qui lui est lié (RPE), par le Conseil d'Etat le 23 avril 1963 et dont les dernières modifications ont été ratifiées par cette même autorité le 1er septembre 1982. D'une surface de 2'384 mètres carrés, la parcelle considérée comprend, dans sa partie est, un bâtiment de trois niveaux (ECA no 876) occupant une surface de 333,90 mètres carrés et empiétant sur une limite des constructions instituée par un plan d'alignement communal du 10 février 1961; un important jardin sépare cette propriété des parcelles voisines, au nord et à l'ouest, toutes bâties de villas. Au sud s'implantent les abattoirs, toujours en activité, et plus loin les arsenaux; en face, sur le côté opposé de la route cantonale de Grandcour, se situe la zone de l'aérodrome militaire. A l'origine le bâtiment ECA no 876 était voué à l'usage d'une fabrique de charcuterie et a été exploité à ce titre jusqu'au début des années 1980. Ensuite des bureaux, ainsi que trois logements de deux pièces et demie et six pièces, ont été aménagés dans ce bâtiment, sans transformations notables. En 1988, les constructeurs ont présenté une demande de transformation en raison de l'état de vétusté de l'immeuble. Ces travaux, qui consistaient à créer un studio, un logement de quatre pièces et demie et deux logements de cinq pièces et demie dans les deux niveaux supérieurs, en lieu et place des appartements existants, ont été

autorisés par la municipalité le 18 janvier 1989; le permis d'habiter a été délivré le 14 mars 1991. Le rez-de-chaussée restait quant à lui voué à l'usage de bureaux-dépôt; ces locaux ont été loués pendant quelques mois à l'administration fédérale. Depuis, les constructeurs ne parviennent pas à les occuper. Le 1er mai 1991, ils ont sollicité une autorisation de changement d'affectation en vue de transformer deux bureaux en chambres, auxquelles s'ajouteraient cinq chambres à coucher et un séjour, que l'on créerait au rez-de-chaussée, et d'aménager une cuisine, trois W-C, trois douches et une buanderie, au sous-sol; selon le plan du rez-de-chaussée, une vingtaine de lits seraient aménagés dans les sept chambres à coucher. Ce projet répondrait aux exigences du Service de prévoyance et d'aide sociales (ci-après SPAS) qui, par lettre du 15 mars 1991, s'est déclaré intéressé par ces locaux pour y héberger des requérants d'asile. Une enquête publique a été ouverte du 15 mai au 6 juin 1991 et a suscité dix oppositions de propriétaires voisins. Les décisions des services cantonaux ont été communiquées à la municipalité par la Centrale des autorisations le 5 juin 1991. Le 25 septembre 1991, la municipalité a informé les constructeurs qu'elle avait décidé de leur refuser le permis de construire, considérant que le projet dérogeait de manière importante à la destination de la zone. B.

Armand Waeber, Louis Piolet et Claude Casagrande ont recouru contre cette décision le 4 octobre 1991. Ils font valoir que les transformations projetées n'entraîneraient aucun préjudice pour le voisinage, dès lors qu'elles consisteraient à rendre à l'habitation des locaux utilisés comme bureaux, affectation selon eux non conforme en zone de villas. Ils se sont acquittés, dans le délai imparti, de l'avance de frais requise, de Fr. 1'000.-. La municipalité a conclu au rejet du recours dans son mémoire du 19 novembre 1991. Les opposants Alfred Wulliamoz, ainsi que Jean-Marc et Jacqueline Fellay ont déposé des déterminations, respectivement le 7 octobre et le 8 novembre 1991, dans lesquelles ils concluent au rejet du recours, invoquant essentiellement les nuisances pour le voisinage qu'occasionnerait la transformation d'un étage du bâtiment litigieux en centre d'hébergement pour des requérants d'asile. C.

Le Tribunal administratif a tenu séance à Payerne le 4 février 1992, en présence des parties et intéressés. Il a procédé à une inspection des lieux. Considérant en droit :

1. La municipalité a tout d'abord soulevé un problème de forme en ce sens que devait à son avis être requise l'autorisation spéciale du Département de prévoyance sociale et des assurances pour les établissements d'accueil, ou d'hébergement pour adultes en difficultés, pour handicapés ou pour personnes âgées de type D, etc, prévue par l'annexe II au RATC. Figurant au chapitre des établissements scolaires et sanitaires, l'autorisation précitée vise manifestement à régler les conditions d'habitabilité de centres destinés à accueillir des catégories de personnes posant des problèmes particuliers. Il n'est pas impossible que les centres d'hébergement pour les requérants d'asile doivent répondre à des exigences qui leur sont propres et soient ainsi soumis à l'octroi d'une autorisation spéciale du département. Vu l'issue du recours, cette question peut toutefois rester indécise.

2. Le bâtiment litigieux n'est pas réglementaire à plusieurs titres. Il contrevient premièrement à la règle définissant l'affectation de la zone de villas, vouée aux maisons familiales comptant au plus deux logements, à teneur de l'art. 29 RPE; il est en outre frappé d'une limite des constructions définie par plan d'alignement communal du 10 février 1961. Construit avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le bâtiment en cause bénéficie toutefois d'une situation acquise. Cette garantie, déduite de la garantie de la propriété (art. 22 ter Cst) et du principe de la non-rétroactivité des lois, postule que, sous réserve d'une protection plus étendue que les cantons sont libres d'assurer, de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées selon

l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (RO 113 Ia 119 = JdT 1989 I 464). En droit vaudois, cette question est réglée par les art. 80 et 82 LATC. a) L'art. 80 LATC autorise l'entretien des bâtiments et leur réparation (al. 1), ainsi que leur transformation ou leur agrandissement, dans les limites des volumes existants, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone et que les travaux n'aggravent pas l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage (al. 2). L'art. 82 LATC, qui règle le statut des bâtiments frappés d'une limite des constructions, renvoie aux conditions posées par l'art. 80 LATC, sous réserve que le permis accordé pour des travaux de transformation partielle ou d'agrandissement soit assorti d'une convention préalable de précarité passée entre le propriétaire et l'autorité compétente, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux (lit. a). A l'évidence, les travaux projetés correspondent à la qualification juridique de travaux de transformation et de changement d'affectation, si bien qu'ils tombent sous le coup de l'art. 80 al. 2 LATC (voir Droit vaudois de la construction, Payot Lausanne, no 2 ad. art. 80 LATC, p. 146). b) Strictement intérieurs, les travaux ne porteraient pas atteinte au développement de la zone; une telle hypothèse serait réalisée si les travaux avaient pour effet d'entraîner une situation irréversible, ne permettant pas le retour à une situation conforme aux règles de la zone ou empêchant son développement futur, par voie de plans de quartier par exemple, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Portent atteinte au caractère de la zone les travaux qui compromettent l'aspect urbanistique et esthétique (dans ce sens TA AC 91-139, 1er juin 1992); cette hypothèse ne serait pas non plus réalisée. En revanche, se pose la question de savoir si le changement d'affectation projeté porterait atteinte à la destination de la zone ou, à tout le moins, n'aggraverait pas une affectation déjà non conforme à la destination de la zone ou les inconvénients qui en résultent. Il convient à cet égard de préciser que la notion d'aggravation de l'atteinte à la réglementation en vigueur s'apprécie eu égard au but visé par la norme transgressée (RDAF 1989, p. 314 ss; TA AC 91/20, du 27 avril 1992; AC 7462, 13 mai 1992; AC 91/139, du 1er juin 1992). S'agissant des inconvénients pouvant être causés au voisinage, le tribunal considère que la disposition précitée ne vise que ceux résultant de l'atteinte à la réglementation en vigueur, et non tous ceux pouvant résulter d'une transformation ou d'un changement d'affectation, contrairement à la jurisprudence de CCRC, qui n'opérait pas cette distinction (TA AC 7462, du 13 mai 1992, consid. 3b)cc). Par inconvénients, il ne faut pas non plus entendre tout préjudice, mais uniquement ceux qui ne sont pas supportables sans sacrifice excessif (voir à ce sujet B. Bovay, Exposé systématique de la jurisprudence rendue en 1989 par la CCRC, RDAF 1990, p. 225; TA AC 91/139, 1er juin 1992). Il convient encore de préciser qu'en matière d'immissions sonores ou de polluants atmosphériques, c'est essentiellement le droit fédéral de la protection de l'environnement qui détermine si une installation est gênante ou non; le droit cantonal peut néanmoins garder une portée propre notamment lorsqu'il définit les caractéristiques urbanistiques d'une zone (ATF 117 Ib 147 ss; 116 Ia 491; 116 Ib 175; 115 Ib 546; 114 Ib 214). aa) Dans sa jurisprudence relative à la notion de villa, la Commission de recours en matière de constructions (ci-après CCRC) considérait que, faute d'indications spécifiques dans le règlement communal, une telle construction devait se définir comme une maison destinée à l'habitation d'une seule famille, "villa proprement dite", ou de plusieurs familles, à raison d'une seule par étage, villa dite "locative" (voir notamment prononcés 1136, 1er février 1958, M. Barilier et crts c/Le Mont-sur-Lausanne, RDAF 1958, 155; 2082, 22 mai 1967, Meylan c/Rolle, RDAF 1969, 35). Sauf dispositions

communales contraires, toutes les pièces doivent en principe être vouées à l'habitation. La notion de villa n'exclut cependant pas l'exercice de toute activité professionnelle lorsque celle-ci n'entraîne pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation commerciale n'est qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (CCRC 5533, 4 mai 1988, J.-P. Diserens et crts c/Le Mont-sur-Rolle, RDAF 1990, 425ss); ainsi, il est admis qu'un médecin, un directeur ou un architecte puisse occuper une ou plusieurs pièces de sa maison à titre de bureau pour y tenir sa comptabilité ou effectuer tous travaux n'impliquant pas un va-et-vient de personnel ou de clients (RDAF 1990, 425ss, précité; CCRC 7029, 21 août 1991, M. Porchet c/Tolochenaz); en revanche, l'affectation de tout un bâtiment à l'usage de bureaux n'est pas conforme à la vocation d'une zone de villas (RDAF 1990, 425 ss précité; CCRC 5787, 11 janvier 1989, E. Pahud c. Renens). La notion de logement familial implique en outre une densité d'occupation restreinte, en règle générale limitée aux parents et enfants (CCRC 6736, 20 novembre 1990, I. Ramseier c. Blonay, consid.Ba); la CCRC a qualifié de contraire à la zone de villas, l'aménagement dans une maison d'habitation d'une dizaine de chambres indépendantes destinées à des employés d'un night club (CCRC 4914, 13 février 1986, O. Cruchet c. Morges). bb) Bien qu'affecté à l'habitation dans sa plus grande partie, le bâtiment litigieux n'est pas conforme à la vocation de la zone, dans la mesure où il comprend plus de deux logements. En revanche, il n'est pas certain que l'utilisation du rez-de-chaussée à titre de bureaux soit contraire à l'affectation de la zone. Telle que définie à l'art. 29 RPE, celle-ci se caractérise certes comme une zone d'habitation exclusive. Toutefois, l'art. 53 RPE, applicable à toutes les zones, permet qu'on y implante des ateliers d'artisans n'entraînant pas de préjudice pour le voisinage; à plus forte raison des activités de service compatibles avec l'habitation. En outre, à la lumière de la jurisprudence exposée ci-dessus, l'affectation d'un niveau d'une maison d'habitation à l'usage de bureaux ne paraît pas totalement exclue, selon les circonstances. Quoi qu'il en soit, que l'on examine le changement d'affectation projeté sous l'angle d'une atteinte à la destination de la zone ou de l'aggravation d'une utilisation déjà non conforme à la zone, on parvient au même résultat, dans le cas particulier. cc) D'une manière générale, l'affectation de locaux à l'usage d'un centre d'hébergement pour des requérants d'asile n'est pas incompatible avec une zone d'habitation (voir dans ce sens un arrêt du TA schwyzois, publié in ZBL 1990, 419 et ss et un arrêt du TA zurichois publié in ZBL 1992, 184 ss, consid. 4c.). Il s'agit cependant d'une forme d'habitation collective (prononcé 6736 précité consid. 1d) qui n'a pas sa place dans une zone destinée à l'habitation individuelle, dans la mesure où elle implique une densité d'utilisation et des inconvénients pour le voisinage plus importants que ceux engendrés par les occupants d'une villa, ce à quoi tend précisément à limiter la zone en cause. dd) Dans l'hypothèse où l'on admettrait que l'utilisation du rez-de-chaussée en bureaux est déjà non conforme avec la destination de la zone, le changement d'affectation projeté aggraverait cette atteinte puisque la nouvelle affectation non conforme s'étendrait jusqu'au sous-sol. A cela s'ajoute que l'aménagement d'un centre d'hébergement de requérants d'asile augmenterait les inconvénients qui résultent de l'atteinte existante pour le voisinage. En principe des bureaux impliquent en effet une utilisation moins intensive d'un bâtiment que l'habitation; ils ne sont en général pas exploités le soir, ni le week-end et l'activité se déroule à l'intérieur, sous réserve des éventuels mouvements de véhicules qui peuvent lui être liés. Cette forme de nuisance, d'ailleurs régie par le droit fédéral (art. 9 OPB; ATF 114 Ib 214), ne peut entraîner une gêne importante pour les habitants de la zone de villas, dans le cas particulier, puisque celle-ci est située dans sa plus grande partie en retrait de la route de

Grandcour, sur laquelle se déroule le trafic. En revanche, une utilisation des aménagements extérieurs, tel le jardin, plus intensive que celle qui résulterait de l'affectation du rez-de-chaussée à des bureaux, aggraverait les inconvénients causés au voisinage. Il est vrai que le volume important du bâtiment, même voué dans sa totalité à l'habitation, implique inévitablement une densité d'utilisation plus importante que celle résultant d'une villa traditionnelle. Les inconvénients qui s'ensuivent pour le voisinage doivent cependant être réduits au minimum, en sorte de ne pas excéder ceux qui résulteraient d'une occupation se rapprochant au mieux de celle d'une villa familiale. Or, bien que l'on ne connaisse pas le nombre exact de requérants qui seraient logés dans les sept chambres du rez-de-chaussée, les plans montrent que l'aménagement en dortoirs de ces pièces permettrait à tout le moins à une vingtaine de personnes d'y prendre place; ce nombre d'occupants serait supérieur à celui que pourrait comprendre un, voire deux logements au niveau du rez-de-chaussée.

L'animation et les mouvements de personnes qui en résulteraient impliqueraient une atteinte sensible pour le voisinage, cela indépendamment même du fait de savoir si certains de ces inconvénients (bruits humains dans le jardin, notamment) relèvent du droit fédéral.

L'environnement bruyant existant n'est pas non plus déterminant, eu égard aux caractéristiques de la zone que cherche à définir l'art. 29 RPE. C'est en conséquence à juste titre que la municipalité a refusé le changement d'affectation projeté. c) Dans le prononcé no 6736 précité, partiellement publié in RDAF 1991, p. 84, la CCRC avait considéré que l'hébergement des requérants d'asile par les cantons constitue une tâche fédérale, dans l'exécution de laquelle les prescriptions cantonales et communales en matière de constructions doivent s'effacer, sous réserve du cas où cette soumission entraverait le canton dans l'exécution de ses tâches découlant de la constitution ou de la loi. Sans doute la mise à disposition par les cantons de logements pour les requérants d'asile compte-t-elle parmi les problèmes urgents à résoudre découlant de l'art. 14 a de la loi fédérale sur l'asile du 5 octobre 1979. L'exécution de cette tâche, confiée aux cantons, n'implique cependant aucune dérogation à l'assujettissement des centres nécessaires au droit formel et matériel de l'aménagement du territoire et des constructions. Il appartient aux cantons de trouver les moyens nécessaires pour mettre à disposition des locaux, soit par location, soit par la construction de bâtiments, et de répartir les requérants sur son territoire. En droit vaudois, il n'existe aucune obligation pour les communes de prendre en charge les requérants d'asile (exposé des motifs et projet de décret de juin 1992 accordant un crédit pour l'acquisition et l'aménagement de l'immeuble "Sainte-Agnès", à Leysin, destiné à l'hébergement de requérants d'asile). Par conséquent, l'affectation de locaux à un centre d'hébergement pour requérants d'asile doit répondre aux règles posées par le droit cantonal et communal en matière d'aménagement du territoire et des constructions. 3. Le recours

étant rejeté, il y a lieu de mettre à la charge des recourants, conformément à l'art. 55 LJPA, un émolument de justice, ainsi qu'une somme à verser à la Commune de Payerne à titre de dépens. Par ces motifs, le Tribunal administratif a r r ê t e : I. Le recours est rejeté. II.

Un émolument de justice de Fr. 1'500.- (mille cinq cents francs) est mis à la charge des recourants Armand Waeber, Louis Piolet et Claude Casagrande, solidairement entre eux. III.

Une somme de Fr. 1'000.- (mille francs) est allouée à titre de dépens à la Commune de Payerne, à charge des recourants Armand Waeber, Louis Piolet et Claude Casagrande, solidairement entre eux. jt/Lausanne, le 18 août 1992 Au nom du Tribunal administratif : Le président

:  
greffier :

Le

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