

VD_OMNI AC.1993.0287 vom 1. Juli 1994

VD Tribunal cantonal, 1994-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1993.0287

FR: VD_OMNI AC.1993.0287 du 1 juillet 1994

IT: VD_OMNI AC.1993.0287 del 1 luglio 1994

Regeste

RIVA SA c/ SAT et Oulens | révocation d'un permis de construire en raison de la constitution d'un droit de superficie portant sur des installations à moderniser hors des zones à bâtir. Conséquence du changement de titulaire d'un pc. Recours admis.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 01.07.1994 AC.1993.0287

RIVA SA c/ SAT et Oulens | révocation d'un permis de construire en raison de la constitution d'un droit de superficie portant sur des installations à moderniser hors des zones à bâtir. Conséquence du changement de titulaire d'un pc. Recours admis.

canton de vaud TRIBUNAL ADMINISTRATIF - A R R E T - _____ du 1er juillet 1994 sur le recours interjeté par les entreprises RIVA SA , à Lausanne, et BETONFRAIS & POMPAGES SA , à Crissier, dont le conseil est l'avocat Maurice Von der Mühl, à Lausanne, contre la décision du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports, Service de l'aménagement du territoire , rendue le 4 octobre 1994, révoquant sa décision du 12 août 1992 accordant à la société Riva SA l'autorisation de transformer et d'agrandir une installation de production de béton située hors des zones à bâtir, et contre la décision de la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens , représentée par l'avocat Alexandre Bonnard, à Lausanne, du 14 octobre 1994 , révoquant le permis de construire no 92-1 délivré à l'entreprise Riva SA pour ladite installation et ordonnant l'arrêt immédiat des travaux, sous la menace des peines d'arrêt ou d'amende prévues à l'art. 292 du code pénal.
***** Statuant par voie de circulation, le Tribunal administratif, composé de MM. A. Zumsteg, juge P. Richard, assesseur V. Pelet, assesseur Greffier : M. C. Parmelin, sbt constate en fait : _____

A. L'entreprise Riva SA est propriétaire de la parcelle no 379 du cadastre de la Commune d'Oulens-sous-Echallens, en bordure de la route cantonale RC 303c reliant Oulens à Bettens. Elle y exploite une installation de production de béton, ainsi qu'un atelier destiné à la fabrication et au dépôt d'éléments de béton préfabriqués. Elle occupe actuellement quelque huitante employés. Précédemment classée en zone industrielle, cette parcelle fait actuellement partie de la zone agricole du plan des zones communal approuvé par le Conseil d'Etat le 24 janvier 1992. B. Le 18 juin 1992, Riva SA a déposé une demande de permis de construire tendant à moderniser son installation de production de béton. Selon le descriptif technique joint à la demande, les travaux envisagés comprenaient le remplacement du malaxeur à béton existant par une installation plus performante, la mise en place d'un nouveau silo à ballast de 100 m³ à côté de l'existant et d'un second silo à ciment de 42 m³, l'installation d'un local de commande, ainsi que l'aménagement d'une fosse de débordage destinée à recueillir les eaux de lavage des camions de transport du béton. La production de béton estimée pour les prochaines années

était de 20 mètres cubes à l'heure, une petite partie pour l'usine, le reste pour l'alimentation des chantiers. C.

L'enquête publique a eu lieu du 17 juillet au 5 août 1992 sans susciter d'opposition. Le 12 août 1992, le Département des travaux publics, de l'aménagement du territoire et des transports, Centrale des autorisations, a procédé à la notification unique des diverses décisions cantonales que le projet impliquait. Considérant que les travaux envisagés pouvaient être admis à titre de transformation partielle au sens des art. 24 al. 2 LAT et 81 al. 4 LATC, le Service de l'aménagement du territoire a pour sa part accordé l'autorisation préalable nécessaire aux constructions prévues hors zones à bâtir. La municipalité a délivré le permis de construire sollicité en date du 1er septembre 1992, assorti de diverses conditions spéciales non litigieuses en l'état. D.

Par acte notarié du 21 octobre 1992, la société Riva SA a concédé à l'entreprise Bétonfrais & Pompages SA, à Crissier, un droit de superficie sur une surface de 920 mètres carrés de la parcelle no 379 englobant les installations de production de béton existantes et celles faisant l'objet du permis de construire délivré le 1er septembre 1992 à l'entreprise Riva SA. Elle a constitué une servitude de passage à pied et pour tous véhicules en faveur de la superficière lui permettant d'accéder aux installations depuis la route cantonale. La Municipalité d'Oulens-sous-Echallens a eu connaissance de cette transaction à réception du bordereau de contribution des droits de mutation notifié le 15 janvier 1993. Au vu des éléments nouveaux apportés à la suite de l'entretien qu'elle a eu à ce sujet avec les représentants des entreprises concernées, la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens a pris en date du 21 janvier 1993 la décision de suspendre jusqu'à nouvel avis l'autorisation de construire délivrée à Riva SA le 1er septembre 1992. Cette décision fixait également pour le 1er février 1993 un entretien avec l'entreprise Riva SA et le directeur de l'entreprise Bétonfrais & Pompages SA au terme duquel la municipalité a maintenu sa position. Agissant par l'intermédiaire de l'avocat Maurice Von der Mühl, l'entreprise Riva SA a recouru le 29 janvier 1993 contre cette décision en concluant, avec dépens, à son annulation. Elle a validé son recours par le dépôt d'un mémoire motivé daté du 10 février 1993. E.

Par courrier du 11 février 1993, la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens a soumis le cas au Service de l'aménagement du territoire en précisant son intention de " révoquer le permis de construire accordé à Riva SA sur la base d'indications inexactes en fonction de l'intérêt essentiel que nous paraît être le fait qu'aucune nouvelle construction industrielle appartenant à un tiers non déjà installé dans cette zone ne doit être construite en zone agricole ". Elle a indiqué aux recourantes les motifs de sa décision dans une lettre du même jour. F.

Le 29 mars 1993, le Service de l'aménagement du territoire a informé la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens qu'elle demandait l'ouverture au nom de la superficière d'une enquête publique complémentaire de manière à déterminer si le projet, avec les nouvelles conditions d'exploitation qu'il emporte, pouvait être admis. Elle invitait pour le surplus l'autorité municipale à demander aux sociétés intéressées la production des documents nécessaires à l'évaluation des conditions d'exploitation de l'installation de béton et, en particulier, des déterminations sur la fréquence d'utilisation des installations litigieuses, le mode d'exploitation, le tonnage produit, ainsi que le nombre de mouvements de camions journaliers. La société Riva SA et l'entreprise Bétonfrais & Pompages SA ont recouru le 16 avril 1993, par l'intermédiaire de leur conseil, contre cette décision en concluant, avec dépens, à son annulation. Les services de l'Etat se sont déterminés en date des 7 et 19 avril 1993 sur le recours qui a été joint pour l'instruction et le jugement au recours formé le 29 janvier 1993 par Riva SA. G.

Interpellé dans le cadre de la procédure de recours, le Service de lutte contre les nuisances s'est déterminé le 10 avril 1993 en ce sens :

"Dans le cadre de la consultation de notre service, nous n'avons pas estimé nécessaire de demander un pronostic de bruit pour la transformation de cette entreprise pour les raisons suivantes: - Pour le genre d'installations prévues et en fonction de l'affectation des zones à bâtir les plus exposées, les valeurs limites d'immission pour un degré de sensibilité II peuvent être respectées sans protection particulière. - En fonction des augmentations de trafic annoncées (30 mouvements par jour) et en considérant que la totalité de ces mouvements traverse le village d'Oulens, l'augmentation de la charge sonore peut être estimée inférieure à 0.3 dB(A). Dans ces conditions, les exigences de l'art. 9 OPB sont vérifiées. Par contre, il va sans dire que les nuisances sonores globales de l'entreprise devront être limitées de manière à respecter les valeurs limites d'immission pour les zones à bâtir les plus exposées. En application de l'art. 12 OPB, notre service procèdera à un contrôle au plus tard un an après la mise en service de l'installation modifiée. Concernant le domaine de la protection de l'air, notre expérience montre que la production de béton ne pose pas de problèmes de voisinage au niveau des émissions de poussières. D'autre part, l'augmentation prévisible du trafic contribuera à une augmentation des émissions des NOx de la RC 303c de l'ordre de 5%. Avec cette prévision, il n'est pas nécessaire de demander un pronostic d'immission de NO2 afin de garantir le respect des valeurs limites d'immission définies dans l'annexe 7 de l'OPair." La Municipalité d'Oulens-sous-Echallens et les recourantes ont formulé leurs observations complémentaires et finales en date des 29 avril, 24 mai et 9 juin 1993. H.

Le Tribunal administratif a tenu audience à Oulens-sous-Echallens le 5 juillet 1993 en présence des représentants des sociétés recourantes et de la municipalité assistés de leurs conseils respectifs. Il a entendu le représentant du Service de lutte contre les nuisances et procédé à une visite des lieux en présence des parties et intéressés qui a permis de constater que l'entreprise Bétonfrais & Pompages SA exploitait déjà les installations existantes. Le Service de l'aménagement du territoire n'était pas représenté. Statuant à l'issue de cette séance, le tribunal a admis le recours et annulé les décisions attaquées. Il a communiqué le dispositif de son arrêt le 8 juillet 1993 et notifié les considérants le 9 septembre 1993. Cet arrêt n'a fait l'objet d'aucun recours. I.

Par décision du 4 octobre 1993, le Service de l'aménagement du territoire a révoqué sa décision du 12 août 1992 accordant à la société Riva SA l'autorisation de transformer et d'agrandir l'installation de production de béton qu'elle exploite sur la parcelle no 379. Le 14 octobre 1994, la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens a révoqué le permis de construire délivré le 1er septembre 1992 pour ladite installation et ordonné l'arrêt immédiat des travaux, sous la menace des peines d'arrêt ou d'amende prévues à l'art. 292 CPS. A la demande de la municipalité, le Service technique intercommunal du Gros-de-Vaud a établi le 20 octobre 1993 un rapport sur l'avancement des travaux. Elle a ainsi constaté que la fosse de débordage des ponts de camion, les socles du silo à ciment et du silo à ballast étaient réalisés et que la pose des bordures en béton autour de l'ilôt était en cours d'exécution. Le Bureau technique Jan et Courdesse SA a procédé le même jour aux vérifications d'implantation prévues à l'art. 77 RATC. K.

Par acte du 27 octobre 1993, les entreprises Riva SA et Bétonfrais & Pompages SA ont recouru contre les décisions cantonale et municipale des 4 et 14 octobre 1993 en concluant, avec dépens, à leur annulation. Le 6, respectivement le 9 décembre 1993, le département et la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens se sont déterminés sur le recours en concluant, avec dépens pour la seconde, à son rejet et à la remise en état des lieux. Le 16 décembre 1993, les requêtes tendant à la levée de l'effet suspensif provisoirement accordé au recours et à l'interdiction provisoire d'exploiter

l'installation litigieuse ont été rejetées. Le Tribunal administratif a statué par voie de circulation, sans nouvelle visite des lieux ni audience de débats. Il a communiqué le dispositif de son arrêt aux parties le 14 juin 1994. Considérant en droit : _____

1. Le Tribunal administratif examine d'office avec un plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 53 LJPA). Le recours tend à l'annulation d'une décision du département révoquant une précédente décision qui accordait à la société Riva SA l'autorisation spéciale de transformer et d'agrandir une installation de production de béton située hors des zones à bâtir. La décision que le tribunal de céans sera amenée à prendre sera susceptible d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral en application de l'art. 34 LAT. En pareille hypothèse, le droit de recourir doit être reconnu dans la même mesure sur le plan cantonal (art. 33 al. 3 lit. a LAT; ATF 108 Ib 92).

L'entreprise Bétonfrais & Pompages SA est la bénéficiaire d'une servitude personnelle de superficie qui lui confère la propriété des constructions et installations à moderniser sur la surface concernée et de celles qui pourraient y prendre place conformément au permis de construire délivré à la superficière le 1er septembre 1992. A ce titre, elle justifie aussi bien d'un intérêt juridiquement protégé (art. 37 LJPA) que d'un intérêt digne de protection (art. 103 OJ) à l'annulation des décisions attaquées, dans la mesure où celles-ci l'empêcheraient de jouir des installations, objet du droit de superficie. La qualité pour agir doit lui être reconnue pour ce motif. Quant à la société Riva SA, elle a également un intérêt direct et spécial à l'annulation des décisions attaquées, ne serait-ce que parce qu'elles l'exposent de la part de Bétonfrais et Pompages SA à une action en garantie, voire en invalidation de la convention de servitude pour cause d'erreur essentielle (pour un cas d'erreur essentielle, voir ATF 96 II 101, JT 1971 I 162). La qualité pour recourir doit donc lui être reconnue. Pour le surplus, il n'est pas contesté que le recours a été formé en temps utile et qu'il est recevable en la forme. Il convient d'entrer en matière sur le fond du litige. 2. Une

décision administrative formellement en force peut être révoquée lorsqu'elle ne correspond pas ou ne correspond plus à l'intérêt public ni au droit en vigueur. La contrariété à l'ordre juridique peut affecter la décision ab initio ou n'intervenir qu'ultérieurement. Dans ce dernier cas, elle peut soit découler d'une modification de l'ordre légal (ATF 103 Ib 207), soit résulter de faits postérieurs qui, en fonction des dispositions légales applicables, créent une situation juridique nouvelle (ATF 94 I 346). La jurisprudence a toutefois posé des limites à la révocation, la sécurité du droit pouvant imposer qu'un acte qui a constaté ou créé une situation juridique ne soit pas remis en cause par la suite. Lorsque la loi ne règle pas la question de la révocation, il incombe à l'autorité de mettre en balance d'une part l'intérêt qui s'attache à une application correcte du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Le postulat de la sécurité du droit l'emporte en principe lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, ou lorsque l'administré a déjà fait usage d'une autorisation qui lui a été délivrée, ou encore lorsque la décision est intervenue au terme d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 109 Ib 252; 105 Ia 316; 103 Ib 206; 244).

3. En l'occurrence ni la municipalité ni le Service de l'aménagement du territoire ne prétendent que le permis de construire et l'autorisation spéciale accordée à Riva SA en application de l'art. 24 al. 2 LAT pour la transformation et l'agrandissement de son installation de production de béton ont été délivrés à tort. Ils invoquent exclusivement le fait que ces autorisations seront en définitive utilisées par une tierce entreprise, Bétonfrais & Pompages SA. A leurs yeux la personne de l'exploitant constitue une donnée nouvelle essentielle qui, si elle avait été connue, aurait conduit au refus des autorisations litigieuses.

a) La personne de l'exploitant peut jouer un rôle important en matière d'autorisation hors des zones à bâtir (ainsi l'implantation d'un hangar en zone agricole est-elle subordonnée à l'existence d'un besoin objectivement fondé, qui s'apprécie notamment en fonction de la situation actuelle de l'exploitation). Le changement d'exploitant peut donc constituer un fait nouveau de nature à entraîner la révocation d'un permis de construire régulièrement délivré, si elle modifie de manière sensible la situation de fait sur la base de laquelle le permis a été octroyé. C'est précisément ce qu'affirme le département dans ses déterminations. La comparaison qu'il tente d'établir avec la situation d'un hangar destiné à abriter des machines agricoles et dont la propriété est ultérieurement transférée à un non-agriculteur, qui l'affecte à d'autres fins, apparaît toutefois dénuée de toute pertinence dans le cas d'espèce. Riva SA est une entreprise de construction dont les installations ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole dans laquelle elles se trouvent. Une partie de ces installations est destinée à la production de béton, lequel est utilisé notamment à la fabrication sur place d'éléments préfabriqués. Bétonfrais & Pompages SA est une entreprise spécialisée dans la production et la livraison de béton pour la construction. Si son activité n'est pas identique à celle de Riva SA, elle présente néanmoins avec elle une certaine parenté, notamment en ce qui concerne l'utilisation prévue de l'installation litigieuse : celle-ci continuera en effet à couvrir les besoins de l'entreprise Riva SA, laquelle ne sera toutefois plus son propre producteur de béton, mais un des clients de Bétonfrais & Pompages SA. Même si une part de la production plus importante que par le passé sera livrée à d'autres clients, on ne saurait y voir un changement d'affectation, ce qui est le cas lorsqu'un hangar agricole devient un garage ou une galerie de peinture.

b) Selon les autorités intimées, les autorisations de moderniser et d'agrandir l'installation de production de béton existante auraient été délivrées "intuitu personae" à l'entreprise Riva SA, implantée depuis de nombreuses années à cet endroit, avant même qu'il ne soit classé en zone agricole; elles ne l'auraient pas été à une tierce entreprise n'ayant aucune attache préexistante avec le bien-fonds. A suivre ce raisonnement, une autorisation de transformer ne pourrait être délivrée en application de l'art. 24 al. 2 LAT qu'à un propriétaire de longue date, ayant construit ou acquis les bâtiments ou installations en cause à une époque où ils ne contrevenaient pas à la réglementation en vigueur. Or une pareille restriction va très au-delà de ce qu'exige la législation sur l'aménagement du territoire. Elle entraverait de manière excessive le transfert de bâtiments ou d'installations non conformes dont le nouvel acquéreur maintient pour l'essentiel l'affectation actuelle.

c) Le changement d'exploitant ne constituerait un fait nouveau susceptible d'entraîner la révocation des autorisations délivrées que si il impliquait dans l'utilisation des installations litigieuses une modification décisive au regard de l'art. 24 al. 2 LAT. Tel n'est pas le cas, même si l'on peut penser que le volume de production sera augmenté et qu'une part plus importante que par le passé sera livrée à d'autres entreprises que Riva SA. Ceci était toutefois prévisible sur la base des données fournies par cette dernière lors de la mise à l'enquête des travaux de rénovation. Le descriptif technique mentionnait la capacité maximum de production (20 mètres cubes à l'heure) et précisait qu'une petite partie de celle-ci était destinée à l'usine, le reste pour l'alimentation des chantiers. Que l'autorisation soit délivrée à Riva SA ne garantissait par ailleurs nullement que les conditions d'exploitation de l'installation rénovée demeureraient inchangées. Riva SA est une société anonyme dont les objectifs commerciaux et les activités sont susceptibles de se modifier au gré de la conjoncture. On ne pouvait donc pas exclure, par exemple, qu'elle utilise elle-même les nouvelles installations comme le fera Bétonfrais & Pompages SA. Peu importe donc, en définitive, qu'elle ait renoncé à exploiter elle-même

cette installation et l'a ait vendue à une entreprise spécialisée qui lui fournira le béton dont elle a besoin. La précédente procédure conduite devant le Tribunal administratif a d'ailleurs démontré que cette modification des conditions d'exploitation n'avait pas d'effets sensibles sur l'environnement. On ne voit pas non plus en quoi elle serait incompatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. d) Dans la mesure où la situation en fonction de laquelle les autorisations litigieuses ont été délivrées ne se trouve ainsi pas sensiblement modifiée, les autorités intimées n'étaient pas fondées à en prononcer la révocation sur la seule base d'une appréciation différente de la situation (v. ATF 115 V 313). 4.

Au moment où les décisions attaquées ont été communiquées aux recourantes, celles-ci avaient au moins partiellement déjà fait usage des autorisations révoquées (v. rapport du Service technique intercommunal du Gros-de-Vaud du 20 octobre 1993). Même si les travaux n'étaient pas achevés, cette circonstance constituait en elle-même un obstacle à la révocation. Compte tenu des dépenses déjà engagées, seul un intérêt public important aurait justifié en pareil cas l'arrêt des travaux et le rétablissement de l'état antérieur. Il y aurait en outre peut-être eu lieu à indemnisation, dès lors que ces travaux ont été entrepris sur la base d'autorisations entrées en force. La décision de la municipalité du 21 janvier 1993 suspendant les effets du permis de construire délivré le 1er septembre 1992 à Riva SA, ainsi que la décision du Service de l'aménagement du territoire du 29 mars 1993 imposant une enquête publique complémentaire, ont en effet été annulées par le Tribunal administratif le 5 juillet 1993, et le dispositif de cet arrêt notifié aux parties le 8 juillet 1993. Contrairement à ce que la municipalité a cru pouvoir écrire à Bétonfrais & Pompages SA le 26 août 1993, ce prononcé était immédiatement exécutoire, quand bien même il était encore susceptible de faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les trente jours suivant la communication des considérants, laquelle n'est intervenue que le 9 septembre suivant. A moins qu'il ne soit dirigé contre une décision portant condamnation à une prestation en argent, le recours de droit administratif n'a en effet pas d'office effet suspensif (art. 111 al. 2 OJ). Sauf dispositions contraires, les décisions administratives déploient leurs effets dès leur notification et non à l'échéance du délai de recours (G ygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd. § 25, ch. 2 p. 243; v. aussi Pierre Moor, Droit administratif, volume II, ch. 2.2.1.2, p. 126-127). Pour cette raison également, le département, respectivement la municipalité n'étaient pas fondées à révoquer leur décision antérieure. 5.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation des décisions attaquées. Les autorités intimées ayant agi dans le cadre de leurs attributions de droit public, sans que les intérêts pécuniaires des collectivités qu'elles représentent soient en cause, l'arrêt sera rendu sans frais. Les entreprises Riva SA et Bétonfrais & Pompages SA, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un homme de loi, ont en revanche droit à des dépens, à charge de l'Etat et de la commune. Par ces motifs, le Tribunal administratif a r r ê t e : I. Le recours est admis. II.

La décision de la Municipalité d'Oulens-sous-Echallens du 14 octobre 1993 révoquant le permis de construire no 92-1 délivré le 1er septembre 1992 à Riva SA, est annulée. III.

La décision du Service de l'aménagement du territoire du 4 octobre 1993 révoquant l'autorisation spéciale accordée le 12 août 1992 à Riva SA pour le projet de construction faisant l'objet du permis de construire susmentionné, est annulée. IV.

La Commune d'Oulens-sous-Echallens et l'Etat de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, verseront à titre de dépens, chacun pour moitié, une indemnité de Fr. 1'500.-- (mille cinq cents francs) à Riva SA et à Bétonfrais & Pompages SA, solidairement créancières de ce montant. Lausanne, le 1er juillet 1994 Au nom du

Tribunal administratif : Le juge

:

Le

greffier : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les 30 jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 et suivants de la Loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110)

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