

VD_OMNI AC.2005.0137 vom 20. Dezember 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0137

FR: VD_OMNI AC.2005.0137 du 20 décembre 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0137 del 20 dicembre 2006

Regeste

TZAUT/Municipalité de Bottens, Service de l'environnement et de l'énergie, ZANIER, GUEX, PANCHAUD, PELLOUCHOUD-PANCHAUD | L'exploitant d'une entreprise de transport et terrassement contraire à la zone de village où elle est implantée depuis dix ans ne peut invoquer sa bonne foi pour qu'elle y soit maintenue si aucune assurance ne lui a été donnée à ce sujet et que l'autorité l'incite depuis plusieurs années à s'installer ailleurs.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA ; RS 173.36), le recours a été interjeté en temps utile. Il est en outre recevable en la forme.

E. 2

Il convient dans un premier temps de cerner l'objet du litige. En procédure contentieuse, l'objet du litige (Streitgegenstand) est défini par l'objet du recours, soit la décision attaquée (Anfechtungsgegenstand), les conclusions et les motifs. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points qui ont été préalablement décidés par l'autorité inférieure ou qui auraient dû l'être. En aucun cas l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours (ATF 117 Ib 414 consid. 1d ; Tribunal administratif GE 2004.0039 du 28 janvier 2005). En l'occurrence, l'objet du litige, circonscrit par la décision entreprise, porte sur l'évacuation, hors des parcelles 11 et 16 situées en zone de Vieux Village, des camions et autres véhicules professionnels liés à l'activité de transport et terrassement du recourant, comme précisé par l'autorité intimée dans une lettre du 10 octobre 2006. Les considérations, également faites dans le courrier précité, relatives au stationnement des véhicules agricoles (tracteurs, remorques, machines agricoles en tout genre) sur la parcelle No 11 sortent manifestement de l'objet du litige, dès lors qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune décision.

E. 3

Il est également relevé que la décision entreprise, qui a pour finalité la remise en conformité de la parcelle à la zone du Vieux Village, n'est pas une mesure d'exécution de l'arrêt du Tribunal administratif du 11 février 2005 dans la cause AC 2004.0226 mais une décision indépendante, le dispositif du jugement précité ayant simplement trait à l'annulation d'une autorisation de construire, à l'exclusion de toute remise en conformité. Le grief d'exception de chose jugée invoqué par les tiers parties à la procédure et implicitement par l'autorité intimée est donc mal fondé, étant rappelé que l'autorité de chose jugée ne porte pas sur les motifs en fait ou en droit à moins que le dispositif n'y renvoie expressément (ATF 113 V 159), mais uniquement sur le dispositif lui-même.

E. 4

Le recourant invoque la constatation inexacte des faits. Il prétend ne disposer que de cinq jeux de plaques pour ses camions ce qui modifie selon lui la qualification juridique de son activité. Les tiers intéressés prétendent quant à eux que le recourant dispose encore de trois jeux de plaques interchangeables. La pièce produite par le recourant démontre qu'il est bien détenteur de huit plaques dont cinq sont manifestement destinées à l'usage de camions ; quant aux trois autres, ledit document ne permet pas d'établir leur utilisation. La question peut toutefois demeurer ouverte au vu des considérants ci-après.

E. 5

A teneur de l'art. 103 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RS 700.11), 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. L'art. 68 let. b du règlement d'application de la loi précitée (RATC ; RS 700.11.1) précise que le changement de destination de constructions existantes est subordonné à l'autorisation de la municipalité, un changement d'affectation ne supposant pas nécessairement la réalisation de travaux (cf. AC 96.0214 du 26 août 1997 ; AC 1999.0211 du 28 février 2003). Il a été jugé de manière constante qu'un changement d'affectation sans mesures constructives ne peut être soumis à autorisation que si l'on est en présence d'une nouvelle utilisation qui, par rapport à la précédente, implique un changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement (AC 1999.0221 et la jurisprudence citée). C'est donc le règlement communal qui permet de définir en quoi consiste l'affectation admise et si la présence de huit camions et autres véhicules professionnels stationnant et circulant dans la zone en question est compatible avec celle-ci. L'art. 6 du règlement communal de Bottens sur le plan général d'affectation et la police des constructions tel qu'approuvé par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud le 9 mars 1994 (ci-après: RC), dispose ce qui suit au sujet de la zone du Vieux village: " Cette zone est destinée à l'habitat et à ses prolongements, à des activités commerciales, aux équipements d'utilité publique, ainsi qu'au petit artisanat et aux activités du secteur primaire, pour autant qu'ils ne portent pas préjudice à l'habitation et qu'ils ne compromettent pas le caractère architectural de l'ensemble. Elle est caractérisée par des mesures de conservation du site architectural. Conformément à l'art. 44 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) le degré III de sensibilité au bruit est attribué à la zone du plan partiel d'affectation du vieux village ". En l'occurrence, se fondant sur les critères retenus par la jurisprudence pour distinguer l'activité artisanale de l'activité industrielle, le Tribunal de céans a considéré, dans l'arrêt précité rendu dans la cause AC 04.0226, que l'activité du recourant ne pouvait pas être assimilée à du petit artisanat au sens de l'art. 6 RC. Il a ainsi tenu compte, outre le nombre de véhicules utilisés, du nombre de personnes employées par l'entreprise (en l'occurrence supérieur à quatre personnes, donc ne correspondant pas aux petites entreprises artisanales de l'art. 2 OLT2), de la nature de l'activité notamment au regard des horaires pratiqués et des nuisances sonores et olfactives liées à l'utilisation des camions et machines agricoles, ceci dans une zone d'habitation caractérisée par des mesures de conservation du site. Au vu de tous ces éléments, le fait que le recourant utilise simultanément cinq plutôt que huit camions ne saurait modifier la qualification de son activité, étant précisé que le STI avait considéré, dans son préavis du 22 août 2003, que le parcage de 4 ou 5 camions dans la zone considérée ne respectait pas l'art. 6 du règlement :

« le stationnement de un ou plusieurs camions (très certainement pas 4 ou 5) ne devrait pas être en contradiction avec la teneur de l'article 6 RPE) ... ». A défaut d'éléments nouveaux sur ces points, il n'y a pas lieu de revenir sur les constatations faites dans l'arrêt précité. Au surplus, même qualifiée d'artisanale, l'activité du recourant devrait être interdite sur la base de l'art. 61 RC qui dispose que « sur tout le territoire communal, les entreprises artisanales pouvant porter gêne ou préjudice au voisinage (bruits, odeurs, fumées, dangers, etc.) ou qui compromettent le caractère des lieux, sont interdites », ceci indépendamment du préavis positif du SEVEN qui avait considéré que les émissions de bruit ne dépassaient pas les limites du droit fédéral. En effet, bien que le droit fédéral de la protection de l'environnement règle certains aspects relatifs aux nuisances, les dispositions de droit cantonal et communal conservent leur portée quant au genre d'affectation et à l'intensité de son utilisation, servant indirectement à la protection des voisins contre les inconvénients divers. C'est ainsi que des constructions et exploitations qui sont incompatibles avec le caractère d'une zone peuvent être interdites même si leurs émissions de bruit ne dépassent pas les limites du droit fédéral (cf. AC 2002.0121 du 13 février 2003, consid. 1a/bb). Il résulte de ce qui précède que le stationnement de huit camions en zone du Vieux village est contraire à l'affectation de la zone prévue à l'art. 6 du règlement.

E. 6

Le recourant prétend être au bénéfice d'un droit acquis du fait de la passivité de l'autorité intimée pendant de nombreuses années. Sous le vocable de "droit acquis", on comprend un certain nombre de prétentions patrimoniales des individus contre l'Etat caractérisées par une stabilité juridique particulière. Les droits acquis se composent, d'une part, de droits immémoriaux, souvent qualifiés d'intangibles et cédés à l'époque à leur titulaire comme tout autre droit de nature privée (droits d'utilisation accrue du domaine public ou d'une régale; droits de taverne), d'autre part, de droits découlant d'un accord passé avec l'Etat et corollaires d'une obligation de prestation librement consentie par l'individu (droits découlant d'une concession, droits patrimoniaux des fonctionnaires, etc.). Suivant que la relation entre l'Etat et le citoyen à propos de laquelle est invoqué le droit acquis est dominée par un aspect réel ou par une relation de confiance, la protection primaire du droit se rattacherait à la garantie de la propriété ou au principe de la confiance (ATF 118 Ia 245, consid. 5 et les références citées; cf. ég. Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3ème éd., Zurich 1998, n° 815; P. Moor, Droit administratif, vol. II, 2ème éd., p. 435 ss; G. Müller in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 22 ter, n° 2). Les conditions de la reconnaissance d'un droit acquis sont strictes: le droit acquis doit en tout cas se fonder sur un titre juridique, qui peut être la loi elle-même, un acte administratif, un contrat de droit administratif ou une certaine assurance donnée par l'administration (E. Grisel, Egalité. Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2000, p. 589ss; J.-P. Müller, Grundrechte, p. 602). En l'occurrence, on chercherait en vain le fondement légal, administratif ou contractuel d'un droit acquis en faveur du recourant susceptible de lui permettre de déroger à l'affectation de la zone du Vieux Village. Cela étant, dans la mesure où l'intéressé invoque l'inaction de l'autorité intimée durant de nombreuses années pour justifier son droit au maintien de la situation actuelle, il se réfère implicitement au principe de la confiance. Il faut donc examiner si une telle inaction pourrait être assimilée à une assurance, respectivement une tolérance de l'administration fondant une stabilité juridique digne de protection.

E. 7

a) Le principe de la bonne foi, émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, est consacré par les art. 5 al. 3 et 9 Cst. Il s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit sur laquelle se fonde l'administré pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit. Elle est ainsi liée par les conséquences qui peuvent être déduites de son activité ou de sa passivité (théorie des « actes concluants »). Il ne suffit pas pour cela que, pendant un certain temps, l'autorité n'intervienne pas à l'encontre d'un état de fait illégal, et encore moins que, par ignorance ou faute d'actualité du problème, elle soit en quelque sorte restée neutre : il faut qu'elle manifeste d'une manière ou d'une autre sa position. Il n'est pas nécessaire toutefois qu'elle le fasse par un acte explicite ; elle sera liée si l'administré, sachant qu'elle est au courant, peut de bonne foi conclure de son mutisme qu'elle considère la situation comme régulière (v. Pierre Moor, *Droit administratif*, 1994, vol. I p. 432 et la jurisprudence citée ; arrêt TA. AC.2004.0027 du 31 mars 2005). Toutefois, une confiance fondée sur la seule passivité de l'autorité qui empêcherait postérieurement le rétablissement total ou partiel de la légalité n'est qu'exceptionnellement admise (cf. Häfelin/Müller, op. cit., No 549 ; Weber-Dürler, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1983, p. 228 ; en matière d'ordre de démolir une construction élevée sans droit, cf. Grisel, op. cit., p. 650 ; RDAF 1982 p. 450). Tel serait le cas d'un état de fait contraire au droit qui a duré un temps très long, pour autant que la situation tolérée ne contrevienne qu'à un intérêt public de moindre importance (ATF du 9 mai 1979, ZBI 1980, p. 70 consid. 3b ; RDAF 1975 p. 413 ; cf. également arrêt du TA zurichois du 12 juin 1987, ZBI 1988, p. 261 consid. 3b). Dans l'arrêt précité, le tribunal administratif zurichois a refusé de reconnaître au propriétaire d'une construction illégale le bénéfice d'une situation acquise bien que l'autorité administrative ait toléré cet état de fait durant plus de 15 ans sans réagir. Le tribunal de céans a également jugé qu'un gérant de station service ayant exploité celle-ci tous les jours 24h sur 24 pendant vingt ans ne pouvait pas invoquer la tolérance de la municipalité pour se voir octroyer les mêmes horaires dans l'exploitation d'une station service dont la surface a été agrandie (TA AC.1999.0136 du 28 décembre 2001). De même, la tolérance de la municipalité quant à l'exploitation pendant une quarantaine d'année d'un camping caravaning non conforme au droit ne justifie pas le maintien de la situation illégale compte tenu des intérêts publics prépondérants en jeu (Tribunal administratif AC.2001.0076 du 28 avril 2006). b) Selon la jurisprudence, le droit à la protection de la bonne foi est soumis à la réalisation de cinq conditions cumulatives (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, p. 544 n° 122 et ss.). Ainsi, l'autorité doit tout d'abord avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'absence de toute assurance concrète de la part de l'autorité, aucun droit ne saurait être revendiqué au titre du principe constitutionnel de la bonne foi (SJ 1998, 296, 299). L'autorité doit ensuite avoir agi dans le cadre et dans les limites de ses compétences. La personne concernée ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni et s'être fondé sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice. Enfin, la loi ne doit pas avoir subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. Dans le cas présent, l'autorité intimée n'a donné aucune assurance concrète au recourant. Le fait qu'elle ait laissé le recourant implanter son entreprise de transport et terrassement et la développer pendant dix ans, tolérant ainsi la présence de camions dans la zone du Vieux village ne constitue pas en soi une promesse d'accepter la présence de nombreux camions dans la zone considérée. En effet, d'une part, la situation de

fait s'est certainement modifiée depuis le début de l'exploitation de l'entreprise, celle-ci s'étant développée petit à petit, ce qui explique l'absence de réaction de l'autorité intimée, d'autre part, le laps de temps de dix ans est insuffisant, selon la jurisprudence précitée, pour créer un droit au profit du recourant. On relève de surcroît que le recourant ne pouvait considérer la situation comme régulière, dans la mesure où la présence des camions dans la zone du Vieux village avait déjà fait l'objet de discussions dans le passé entre l'autorité intimée et lui. Ainsi, en 1999, le recourant a sollicité l'autorisation d'installer un tunnel au milieu du village pour ranger ses véhicules, autorisation refusée par la municipalité qui préconisait une installation sur un autre terrain à l'écart du village. En 2002, la municipalité a entrepris des démarches en vue de créer une zone industrielle plus adéquate pour les activités du recourant.

E. 8

La municipalité chargée de faire observer les prescriptions légales et réglementaires en vertu de l'art. 17 LATC, était par conséquent en droit d'exiger la remise en état des lieux conformément à l'art. 105 LATC, sous menace des peines prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse comme l'y autorise l'art. 130 LATC, moyennant respect du principe de la proportionnalité. Ce principe comporte traditionnellement trois aspects. D'abord le moyen choisi doit être propre à atteindre le but fixé (règle d'aptitude). En l'occurrence, la mesure prise par la municipalité a pour but la remise en conformité de l'activité du recourant à la zone concernée. L'enlèvement des camions et autres véhicules professionnels permet d'atteindre ce but. Deuxièmement, entre plusieurs moyens, l'autorité doit choisir celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés (règle de nécessité) ; enfin elle doit mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (proportionnalité au sens étroit) (sur tous ces points, voir notamment RDAF 1998 I 175 consid. f et les réf. cit., plus particulièrement ATF 123 I 112). La jurisprudence a dégagé un certain nombre de principes applicables au respect de la proportionnalité lorsque se pose la question d'une éventuelle démolition. Ainsi, 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. L'autorité doit toutefois 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 ; SJ 2003 I. p. 272, consid. 3.1). En l'occurrence, compte tenu de l'absence de promesse de l'autorité intimée et des discussions menées dès 1999 aux fins de mettre un terme aux nuisances des camions dans la zone du Vieux village, le recourant ne pouvait se croire de bonne foi autorisé à parquer et faire circuler durablement ses camions et véhicules de chantier dans cette zone. Pour le surplus, l'intérêt public à la préservation de la zone du Vieux village et au rétablissement d'une situation conforme au droit, incluant le respect de l'environnement, de la tranquillité publique voire de la santé publique, l'emporte sur l'intérêt privé purement économique ou pratique du recourant au maintien de ses camions dans la zone concernée, étant précisé que l'exécution de la décision querellée n'empêcherait pas le recourant de poursuivre son activité de transport et terrassement, les véhicules professionnels pouvant être parqués dans une zone adaptée à cet effet. Au vu de ces éléments, la décision de la municipalité est conforme au principe de la proportionnalité.

E. 9

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Vu l'écoulement du temps, il se justifie de fixer au recourant un nouveau délai d'exécution. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront mis à la charge du recourant débouté lequel n'a pas droit à des dépens.

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