

## **VD\_OMNI AC.2005.0251 vom 6. November 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-11-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2005.0251](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0251)

FR: VD\_OMNI AC.2005.0251 du 6 novembre 2006

IT: VD\_OMNI AC.2005.0251 del 6 novembre 2006

### **Regeste**

MONACHON/Municipalité de Cugy | Ne saurait être considérée comme conforme à la zone industrielle et artisanale l'affectation de lots de PPE à l'habitation. Le fait que le règlement communal permette l'aménagement dans cette zone de locaux habitables pour les besoins de gardiennage, mais à concurrence de deux logements au plus par entreprise et pour autant que ces réalisations forment avec le bâtiment d'exploitation un ensemble architectural homogène, ne suffit pas en l'espèce pour déroger au principe susmentionné. Enfin, le recourant ne saurait se prévaloir du principe de l'égalité dans l'illégalité dans la mesure où la municipalité applique strictement, depuis 1992, la réglementation applicable aux différentes zones définies par le RAT. Rejet du recours.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La municipalité soutient tout d'abord que le recours n'est pas recevable, au motif qu'il ne satisferait pas aux exigences formelles de l'art. 31 al. 2 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (LJPA) relative à la motivation et aux conclusions des actes de recours. a) L'art. 31 al. 2 LJPA, comme l'art. 108 al. 2 OJ applicable à la recevabilité de recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances, mentionne que l'acte de recours doit indiquer les conclusions et les motifs. En ce qui concerne la motivation, la jurisprudence du Tribunal administratif, à l'instar de celle du Tribunal fédéral en matière de recours de droit administratif, n'est pas particulièrement exigeante. Elle admet ainsi que la motivation ne doit pas être nécessairement pertinente (arrêts TA RE.1994.0007 du 11 mars 1994 et AC.1996.0249 du 21 février 1997); elle doit toutefois se rapporter à l'objet de la décision et à la ratio decidendi (ATF 118 Ib 136; 113 Ib 288 et 107 V 127). b) En l'espèce, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, l'acte de recours adressé au Tribunal administratif le 27 octobre 2005 se réfère intégralement à la correspondance adressée le même jour à la municipalité. Or, ce dernier courrier est suffisamment motivé puisque le recourant fait valoir, de manière détaillée, les raisons pour lesquelles le changement d'affectation sollicité devrait selon lui être accordé. Il fait notamment état d'une liste de bâtiments, également sis en zone artisanale et industrielle, qui sont affectés en appartements alors qu'ils devraient être affectés en bureaux, précise que cette liste n'est pas exhaustive et que l'administration communale a concédé de nombreuses exceptions à la règle qu'elle invoque à son égard. S'il est vrai que Bernard Monachon n'a pas formellement pris de conclusions, celles-ci se déduisent implicitement de la motivation du courrier précité puisqu'il demande expressément que la zone soit " harmonisée " en fonction de ses remarques et déclare attendre une réponse de la part de la municipalité. Dans ces conditions, l'intervention du recourant tendait manifestement à obtenir l'annulation de la décision

municipale, soit sa réforme dans le sens d'une autorisation du changement d'affectation requis. Il en résulte que l'acte de recours doit être tenu pour conforme aux exigences de l'art. 31 al. 2 LJPA. Le moyen invoqué à cet égard par l'intimée est ainsi rejeté et le recours déclaré recevable en la forme. On relèvera d'ailleurs à toutes fins utiles que, si le juge instructeur avait considéré que tel n'était pas le cas, il aurait dû, conformément à l'art. 35 al. 1 LJPA, impartir un bref délai au recourant pour régulariser sa procédure.

## **E. 2**

Il convient ensuite de relever, s'agissant des conclusions relatives à la parcelle 767 (lot no 31) que, selon l'extrait du registre foncier figurant au dossier, Bernard Monachon n'en est pas propriétaire de sorte qu'il ne saurait, en l'état, en requérir le changement d'affectation. Le bien-fondé des conclusions ne sera dès lors examiné qu'en ce qui concerne les feuillets 761, 764, 770 et 773 propriété du recourant.

## **E. 3**

Le recourant a requis le changement d'affectation de ses immeubles en vue d'être autorisé à les exploiter, non plus en bureaux, mais en habitations. Cette demande vise donc un changement d'affectation. a) A la rigueur de son texte, l'art. 103 LATC n'exige la délivrance d'un permis de construire que lorsque des travaux sont effectués sur un bâtiment ou un terrain. Il n'est cependant pas contesté qu'une autorisation soit également nécessaire en présence d'un simple changement d'affectation. Il faut cependant veiller, eu égard à la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, à ne pas étendre le champ d'application d'une telle autorisation au point d'en faire l'instrument d'un contrôle systématique de l'autorité sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes: le permis de "construire" ne doit pas devenir une autorisation générique à laquelle l'autorité pourrait sans autre subordonner tous les faits de la vie qu'il pourrait lui paraître souhaitable de soumettre à son contrôle (arrêts TA AC.1997.0044 du 23 novembre 1999, AC.2003.0178; RDAF 2000 I 244). Suivant en cela la jurisprudence du Tribunal fédéral, le Tribunal administratif a considéré qu'en l'absence de travaux, on ne se trouvait en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification (c'est à dire de l'affectation définie en l'espèce par l'autorité de planification) ou du point de vue de l'environnement (ATF 113 Ib 219, consid. 4d p. 223; AC.1997.0044 déjà cité; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001; AC.2000.0214 du 15 juin 2002; AC.2002.0127 du 23 avril 2003, AC.2003.0095 du 6 janvier 2004). Ce constat semble toutefois valable surtout pour les zones à bâtir où le législateur communal dispose d'un pouvoir formateur étendu, conforté par l'art. 23 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui permet au droit cantonal de régler les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir. En dehors des zones à bâtir en revanche, les projets de construction sont subordonnés à une autorisation cantonale (art. 25 al. 2 LAT) délivrée dans un cadre qui dépend pour l'essentiel du droit fédéral (art. 24 ss LAT). b) Le présent litige se résume donc à la question de savoir si l'usage que le recourant entend faire des lots de PPE litigieux est conforme à l'affectation de la parcelle à la zone industrielle et artisanale. Il ne fait aucun doute que, tant sous l'angle de l'art. 2.1.4 aRPC que sous celui de l'art. 15.1 RATC, des habitations ne sont pas autorisées dans cette catégorie de zone. La seule dérogation prévue par la disposition précitée - l'art. 2.1.4 aRPC ne permettait quant à lui aucune dérogation - consiste en l'aménagement de locaux habitables pour les besoins de gardiennage, mais à concurrence de deux logements au plus par entreprise et pour autant que ces réalisations forment avec le bâtiment d'exploitation un ensemble

architectural homogène. En l'occurrence, comme le relève la municipalité, cinq appartements ont déjà été autorisés au ch. des Dailles 6 en juillet 1989, de sorte que la limite maximale mentionnée ci-dessus est atteinte, d'autant plus qu'il ne s'agit même pas de logements pour les besoins de gardiennage. Il n'est d'ailleurs pas non plus établi que les surfaces dont l'affectation en habitations est requise seraient justifiées par de tels besoins. Quoi qu'il en soit, Bernard Monachon ne remet pas vraiment en cause ce qui précède; ce qu'il critique en revanche, ce sont les inégalités de traitement que l'autorité intimée aurait provoquées en concédant plusieurs exceptions au principe de l'affectation des immeubles de la zone aux activités professionnelles (de type industriel, artisanale, commerciale ou de loisirs). Il invoque par conséquent le droit au respect du principe de l'égalité de traitement.

c) L'art. 8 al 1 Cst prescrit que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Selon la jurisprudence, il y a inégalité de traitement lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6 p. 70, ATF 115 Ia 81, consid. 2, p. 83). D'une façon générale, le principe de la légalité l'emporte sur celui de l'égalité. Un administré ne peut ainsi pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour bénéficier d'un traitement accordé illégalement à des tiers. En d'autres termes, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité, à défaut de quoi le principe constitutionnel aurait pour effet d'inviter l'autorité qui s'est trompée à persévérer dans l'erreur (André Grisel, *Traité de droit administratif*, p. 362; E. Grisel, *Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, Berne 2000, p. 143 s). Toutefois, la jurisprudence déroge exceptionnellement à cette règle dans le cas où l'autorité manifeste clairement son intention de poursuivre une pratique illégale (ATF 103 Ia 242, consid. 3a, p. 244) et pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose au maintien de cette pratique (ATF 123 II 248, consid. 3c, p. 254). Tout dépend donc de l'attitude de l'autorité (ATF 125 II 152 consid. 5 p.166). Lorsqu'un tel intérêt est touché, le droit à l'égalité n'est plus susceptible d'être invoqué efficacement pour exiger la poursuite d'une pratique illégale (André Grisel, *op. cit.*, p. 363 et les références citées; arrêt TA AC.2004.0036 du 27 décembre 2004). En l'espèce, les seize logements (ch. des Dailles 10, 12, 14 et 16) dont se prévaut le recourant sont reconnus par la municipalité, qui admet en avoir autorisés même plus, à savoir au total 48 appartements (cf. liste produite le 2 octobre 2006), qui ont tous été autorisés entre 1950 et 1994 (entre 1986 et 1992 pour ceux situés au ch. des Dailles 6, 10, 12, 14 et 16), soit bien avant l'entrée en vigueur du RAT. Cependant, l'immeuble sis au ch. des Dailles 6 a également bénéficié de ces dérogations, et même de manière importante, puisque cinq appartements - correspondant à la totalité du deuxième étage de l'immeuble - y ont été autorisés en 1989. Depuis 1992 en revanche, aucune nouvelle dérogation n'a été acceptée. En outre, selon les affirmations de l'autorité intimée - que rien ne permet de mettre en doute - ces dérogations ont été octroyées chaque fois à titre exceptionnel et la municipalité n'a jamais eu, et n'a toujours pas, l'intention de tolérer de manière générale des habitations en zone industrielle et artisanale. Bien au contraire, elle a déclaré vouloir s'en tenir à la ligne consistant en un strict respect de la réglementation applicable aux différentes zones définies par le RAT. Les courriers adressés à deux constructeurs en octobre 2005 et juillet 2006, rappelant à ces derniers que seuls des locaux habitables pour les besoins du gardiennage étaient autorisés dans la zone industrielle et commerciale, à raison de deux par entreprise ou groupe d'entreprises, démontrent clairement que sa pratique actuelle correspond bien à ce qu'elle affirme vouloir faire. Dans

ces circonstances, on ne voit pas comment l'intéressé saurait valablement se prévaloir d'une quelconque violation de principe de l'égalité de traitement. Ce moyen doit par conséquent être écarté.

#### **E. 4**

Cela étant, le tribunal peut se dispenser d'examiner la portée de l'accord intervenu à l'issue de la séance du 8 juin 2005, consistant pour le recourant à accepter le maintien de l'affectation du premier étage en bureaux, tout en déclarant qu'il s'opposerait à des ordres tendant à supprimer certains aménagements qu'il avait financés. A toutes fins utiles, on rappellera néanmoins qu'ancré à l'art. 9 Cst et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 2a p. 269/270). A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celle-ci (cf. ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 118 Ib 580 consid. 5a p. 582/583). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (cf. ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les références; 111 Ib 124 consid. 4; André Grisel, op. cit., vol. I p. 390 ss). En l'espèce, la municipalité a respecté les termes de l'accord intervenu, se limitant à exiger du recourant qu'il cesse de louer ses lots de PPE comme habitations sans exiger toutefois une remise en état des lieux. Cela étant, il appartient également à l'intéressé de s'en tenir aux termes de l'accord précité, dont il n'a au demeurant ni allégué ni établi qu'ils seraient entachés d'un quelconque vice du consentement.

#### **E. 5**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision municipale confirmée. L'intéressé ayant déjà résilié les baux à loyer des lots nos 11 et 21, il n'y a pas lieu de lui fixer un nouveau délai pour réaffecter ces surfaces conformément à la réglementation de la zone industrielle et artisanale. Vu l'issue du pourvoi, les frais de la présente procédure seront mis à la charge du recourant. La municipalité obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un mandataire professionnel, il se justifie d'allouer des dépens à la commune, à charge du recourant (art. 55 al. 1 LJPA).

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