

# VD\_OMNI AC.2009.0005 vom 1. Juli 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-07-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2009.0005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0005)

FR: VD\_OMNI AC.2009.0005 du 1 juillet 2009

IT: VD\_OMNI AC.2009.0005 del 1 luglio 2009

## Regeste

TZAUT/Municipalité de Bottens, ZANIER, ZANIER, GUEX, PELLOUCHOUD-PANCHAUD, PELLOUCHOUD, PANCHAUD | Confirmation d'une autorisation de changement d'affectation d'un hangar agricole implanté en zone village, en un atelier mécanique, assorti de conditions allant dans le sens d'une limitation de l'atteinte à la réglementation communale. Le constructeur se prévaut à tort de la garantie d'une situation acquise pour contester cette décision, le changement d'affectation n'ayant jamais été autorisé par le passé.

## Erwägungen

### E. 1

Le recours n'a d'objet qu'en ce qui concerne le changement d'affectation du hangar agricole sur la parcelle n° 11 en un atelier mécanique de réparation et d'entretien de véhicules de l'entreprise du recourant et les conditions auxquelles ce changement est autorisé. Le recourant ayant retiré sa demande d'aménager une place de lavage extérieure, ce point n'est plus litigieux et ne sera donc pas abordé dans le présent arrêt.

### E. 2

Le recourant ayant contesté à Adriano Zanier et consorts la qualité de partie à la procédure, il importe d'examiner cette question à titre préliminaire. a) La qualité de partie en procédure administrative est définie à l'art. 13 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Ont cette qualité: les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (let. a), les personnes ou autorités auxquelles la loi confère la qualité de partie (let. b), les personnes ou autorités qui disposent d'un moyen de droit à l'encontre de la décision attaquée (let. c), les personnes intervenant dans une procédure d'enquête publique ou de consultation (let. d). Sauf disposition expresse contraire, le dénonciateur n'a pas qualité de partie (art. 13 al. 2 LPA-VD). Selon l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour former recours: toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Cette disposition est directement issue de l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), selon laquelle a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque: a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). b) En l'espèce, il n'y a pas lieu de douter que tant les opposants au projet du recourant que les hoirs Panchaud ont cette qualité. En tant que de voisins immédiats de la parcelle du recourant, ils sont en effet

susceptibles d'être atteints par le changement d'affectation du rural et les immissions provenant de la parcelle du recourant; par conséquent, ils sont fondés à s'en plaindre (v. sur ce point, Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, n° 21 ad art. 89 LTF, p. 869, réf. citées). Adrian Zanier et consorts sont ainsi touchés plus que quiconque dans leurs intérêts de propriétaires; ils ont un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée, qui assortit ce changement d'affectation de clauses accessoires pour en limiter les effets, soit maintenue. Du reste, leur qualité pour agir aurait été reconnue si la Municipalité avait autorisé sans condition aucune le changement d'affectation du hangar du recourant et s'ils avaient recouru contre une telle décision.

### **E. 3**

Le recourant fait valoir que, du moment qu'il avait retiré sa demande de permis, la Municipalité n'avait plus à statuer sur l'affectation de sa parcelle. L'argument principal, sinon exclusif, du recourant à l'encontre de la décision attaquée consiste à soutenir que l'autorisation de construire le hangar agricole qui lui a été délivrée le 23 juillet 1982 aurait créé en sa faveur des droits acquis à l'affectation de ce local, de sorte que la municipalité n'était pas fondée à rendre ultérieurement une nouvelle décision sur ce point, ni par conséquent à en assortir le changement d'affectation de conditions. a) Sur le plan formel tout d'abord, la Municipalité n'est pas dessaisie du simple fait du retrait d'une demande d'autorisation de construire. Elle est de toute façon chargée de faire observer sur le territoire communal les prescriptions légales et réglementaires, ainsi que les plans en matière d'aménagement du territoire et de constructions (art. 17 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions – LATC; RSV 700.11). Comme toute autorité, elle établit les faits d'office et n'est pas liée par les offres de preuves formulées par les parties, ce principe jurisprudentiel ayant été codifié depuis lors à l'art. 28 LPA-VD. La Municipalité demeurait ainsi compétente pour statuer sur la conformité ou la non-conformité d'un bâtiment érigé sans autorisation, de même que pour ordonner, le cas échéant, la remise en état des lieux en l'état antérieur. b) Sur le plan matériel, on entend, par droits acquis, les prétentions patrimoniales que le citoyen peut opposer à l'Etat en se fondant notamment sur le principe de la confiance (cf. ATF 128 II 112 consid. 10a p. 125; 118 Ia 245 consid. 5a p. 255). Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités; il le protège donc lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170, 361 consid. 7.1 p. 381, 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125/126, et les arrêts cités). Cette problématique ne saurait être confondue avec celle de la garantie des situations acquises. On vise ici les cas dans lesquels la situation créée à la suite d'une autorisation administrative présente un caractère d'irréversibilité, tel étant le cas notamment de constructions; dans ce type d'hypothèses, on admet qu'une construction réalisée conformément à une ancienne réglementation n'a pas à être démolie à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles règles auxquelles ce bâtiment ne serait pas conforme. C'est ce que l'on appelle la garantie des situations acquises, qui permet même au propriétaire de cette construction de l'entretenir, voire de la moderniser (ATF 109 Ib 116; voir en outre, Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2<sup>ème</sup> éd. Berne 1994, p. 172 s. et références; on réservera les dispositions légales de nature à étendre cette garantie, ce qui est le cas notamment de l'art. 80 al. 2 LATC); ce type de question s'inscrit dans le cadre plus général de la problématique de l'application du droit dans le temps (voir également à ce sujet Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, in RDS 1983 II 100 ss, spéc. p. 177 ss

et 191 ss). Le recourant s'en tient à l'autorisation qui lui a été délivrée par la Municipalité le 23 juillet 1982 pour la construction de ce hangar. Il fait valoir que cette décision, rendue sous l'empire de l'ancienne réglementation communale sur les constructions, aurait entièrement déployé ses effets, de sorte que la Municipalité n'était pas habilitée à statuer et poser de nouvelles conditions, restreignant ainsi la portée de cette décision. Il se plaint de ce que la Municipalité ait révoqué en quelque sorte ultérieurement la portée de cette autorisation en portant atteinte à une situation acquise. Le recourant a été autorisé en 1982 à édifier un hangar agricole sur sa parcelle. A cette époque, la parcelle du recourant était classée dans la zone du village qui, à teneur de l'art. 7 du Règlement communal du 29 mars 1972 sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après : aRPE), était destinée aux différentes activités de la vie d'une localité, admettant l'artisanat, mais excluant l'industrie. A une date ultérieure, le recourant a changé l'affectation de ce hangar agricole pour y aménager un atelier mécanique de réparation de véhicules. Or, entre-temps, le plan d'affectation communal a été modifié et la parcelle du recourant a été colloquée dans la zone du vieux-village. A teneur de l'art. 6 § 1 du Règlement communal du 9 mars 1994 sur le plan général d'affectation et la police des constructions (ci-après : RPGA), cette zone est destinée à l'habitat et 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 ne compromettent pas le caractère architectural de l'ensemble. La question pourrait se poser de savoir à quelle époque le recourant a affecté son hangar à l'usage d'un atelier de réparation de véhicules. Lui-même n'en dit mot, alors qu'il n'est inscrit en cette qualité au registre du commerce que depuis 2003. De fortes présomptions indiquent dès lors que cette nouvelle affectation pourrait être postérieure à l'entrée en vigueur du RPGA. Peu importe toutefois que ce changement d'affectation ait eu lieu sous l'empire de l'ancienne ou de la nouvelle réglementation communale applicables; le recourant devait de toute façon en requérir l'autorisation, conformément à l'art. 103 LATC. Suivant en cela celle du Tribunal fédéral, la jurisprudence cantonale considère en effet qu'en l'absence de travaux, on ne se trouve 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 par l'autorité de planification) ou du point de vue de l'environnement (ATF 113 Ib 219, consid. 4d p. 223; v. en outre arrêts AC.2007.0298 du 19 janvier 2009; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001; AC.1997.0044 et les arrêts cités). Il en résulte que, dans la première hypothèse, le recourant, quand bien même son activité aurait pu être considérée comme artisanale à teneur de l'art. 7 aRPE, devait requérir auprès de la Municipalité l'autorisation de changer l'affectation de son hangar agricole, ce dont il s'est abstenu. L'utilisation du hangar agricole en tant qu'atelier de réparation n'a par conséquent jamais été autorisée et le recourant ne saurait s'en prévaloir utilement pour soutenir que le permis du 23 juillet 1982, qui n'a de portée qu'en ce qui concerne la construction d'un hangar agricole dans le cadre de l'exploitation d'un rural, s'étendait à un changement d'affectation qu'il n'a jamais requis. Dans l'arrêt AC.2004.0226, déjà cité, le Tribunal administratif a constaté que l'activité du recourant excédait ce qui pouvait être assimilé à du petit artisanat au sens de l'art. 6 RPGA; il n'y a pas lieu de revenir sur cette constatation, l'arrêt ayant force de chose jugée. Dès lors, dans la seconde hypothèse, le bâtiment, du fait du changement d'affectation intervenu postérieurement à 1994, est devenu non conforme aux règles de la zone à bâtir, de sorte que sa transformation, respectivement son changement d'affectation, ne pouvaient être autorisés qu'aux conditions de l'art. 80 al. 2 LATC. Il n'y a en effet aucune raison de traiter

différemment un changement d'affectation et la modification d'une construction, dans la mesure où l'exigence d'un permis de construire s'applique aussi bien aux constructions qu'aux changements d'affectation (arrêt AC.2001.0214 du 5 octobre 2004, consid. 2 in fine et les arrêts cités). c) C'est donc à tort que le recourant se prévaut de la garantie de la situation acquise par l'autorisation du 23 juillet 1982 pour contester la décision attaquée. Le recourant a du reste déjà fait valoir cet argument dans la procédure précédente, prétendant être au bénéfice d'un droit acquis du fait de la passivité de la Municipalité de Bottens pendant de nombreuses années. Dans l'arrêt AC.2005.0137, le Tribunal administratif lui a dénié l'existence d'un tel droit pour des motifs auxquels on peut se référer. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'y revenir, ceci d'autant moins que le recourant n'invoque aucun fait nouveau à cet égard. d) La décision attaquée n'apparaît en définitive guère critiquable. On a vu ci-dessus que le hangar du recourant avait changé d'affectation. Pis, il est devenu non-conforme à la vocation de la zone, du fait de son affectation ultérieure à l'exercice d'une activité dépassant le petit artisanat au sens où l'entend l'art. 6 § 1 RPGA. Le changement d'affectation pouvait être autorisé pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone (art. 80 al. 2 LATC). Or, une activité dépassant le petit artisanat aggrave l'atteinte à la vocation de la zone du vieux-village. Requis de statuer sur la réglementarité de ce changement d'affectation, la Municipalité pouvait dès lors constater sa non-conformité aux règles applicables dans la zone du vieux-village et ordonner la remise en état des lieux en l'état antérieur (art. 105 al. 1 LATC). Cela aurait impliqué pour le recourant qu'il réaffecte ce hangar à l'usage exclusif d'une activité agricole ou réduise à tout le moins l'ampleur sur sa parcelle de son activité de transport de marchandises, de terrassement et de réparation de véhicules, pour se limiter à ce qui aurait pu être autorisé dans le cadre de l'art. 6 § 1 RPGA. La Municipalité a estimé cependant disproportionnée cette exigence de remise en état et a autorisé ce changement d'affectation pour les besoins propres de l'entreprise du recourant, l'assortissant toutefois des conditions précédemment énoncées par l'ingénieur Dominique Noir qu'elle a fait siennes, ce conformément à l'art. 117 LATC. La municipalité peut également assortir le permis de construire de conditions et de charges particulières lorsqu'elle octroie une dérogation (art. 85 al. 2 LATC). Quoi qu'il en soit, on rappelle à cet égard que les conditions ou clauses accessoires auxquelles l'octroi d'une autorisation est soumis doivent être conformes au principe de proportionnalité (v. arrêts AC.2007.0033 du 9 novembre 2007; AC.2002.0152 du 2 avril 2003; AC.1999.0196 du 7 février 2000; AC.1997.0139 du 18 décembre 1998). L'autorité ne saurait couvrir par des clauses accessoires des vices trop graves dont est affecté le projet; de même, elle ne saurait assortir le permis de conditions manifestement irréalisables ou disproportionnées par rapport au projet initial (Pierre Moor, Droit administratif, II, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 2002, n° 1.2.4.3, pp. 79-80; Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2<sup>ème</sup> éd., Lausanne 1988, p. 182 ss). Par ailleurs, conditions et charges doivent présenter un rapport de connexité relativement étroit avec le projet (ibid., références citées). En l'espèce, les six premières conditions imposées au recourant vont toutes dans le sens d'une limitation de l'atteinte à la réglementation applicable et des nuisances au voisinage; elles s'inscrivent dans le cadre de l'art. 80 al. 2 LATC et n'apparaissent nullement disproportionnées. On peut en effet exiger du recourant qu'il les respecte sans que cela ne mette en péril son entreprise ou ne rende plus difficile à l'avenir l'exercice de son activité. Il ne les critique du reste pas, exception faite de la septième et dernière d'entre elles qui consiste à limiter l'autorisation d'exploitation jusqu'à l'entrée en vigueur d'une zone artisanale prévue à moyen terme, à l'échéance duquel un

délai sera fixé à l'exploitant pour cesser toute exploitation nuisible au village. On peut en effet s'interroger sur la portée de cette condition qui pourrait s'avérer inutile. Soit l'exploitation du recourant dans sa forme et son exercice actuels est nuisible à la zone du vieux-village et ne peut être autorisée, soit elle l'est moyennant certains aménagements, de sorte que des conditions de limitation peuvent encore être imposées au recourant, ce que la Municipalité a précisément fait avec les six premières conditions. En réalité, cette septième et dernière condition n'a aucune portée propre; elle a uniquement valeur d'information préalable de la Municipalité sur ses intentions futures quant à la planification et l'aménagement du territoire communal dans les prochaines années. La Municipalité a simplement informé le recourant de la création future d'une zone artisanale et d'une restriction future des activités pouvant prendre place dans la zone du vieux-village. En tant que citoyen et propriétaire atteint dans ses intérêts, le recourant devra être consulté dans le cadre de cette nouvelle planification lorsque celle-ci sera sous toit; son droit d'être entendu devra de toute façon être respecté. Quoi qu'il en soit, cette condition, qui peut être maintenue, n'a, en l'état, aucun effet sur la parcelle du recourant.

#### **E. 4**

Vu ce qui précède, le recours sera rejeté et la décision attaquée, confirmée. Le sort de la cause commande que les frais d'arrêt soient mis à la charge du recourant (art. 48, 49 al. 1 et 91 LPA-VD). Pour le surplus, des dépens seront alloués à la Municipalité de Bottens et aux tiers intéressés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 55 et 91 LPA-VD). Les communes, qui sont exclues du champ d'application de l'art. 52 al. 1 LPA-VD, conservent en effet, dans la nouvelle procédure administrative, la faculté de faire valoir leur droit à des dépens (art. 56 al. 3 LPA-VD, a contrario).

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