

# **VD\_OMNI AC.2010.0069 vom 31. Januar 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-01-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0069](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0069)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0069 du 31 janvier 2011

IT: VD\_OMNI AC.2010.0069 del 31 gennaio 2011

## **Regeste**

PAANSERA SA/Municipalité de Préverenges, NAPOLETANO | La pose d'un portacabine (conteneur utilisé comme bureau) et la transformation de places de parc en une surface destinée au commerce de voitures d'occasion (changement d'affectation) sont soumises à l'octroi d'une autorisation de construire et ne peuvent être dispensées d'une enquête publique, vu les circonstances concrètes du cas.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Fondées sur le même complexe de fait et concernant les mêmes parties, les procédures de recours (AC.2010.0069 et AC.2010.0070) sont jointes et feront l'objet d'un seul et même arrêt.

### **E. 2**

La recourante Paansera SA n'a pas qualité pour recourir contre la décision du 10 février 2010 rendue à l'encontre de Giovanni Napoletano ordonnant à celui-ci de cesser immédiatement l'exploitation de son commerce de voitures d'occasion. Elle est en revanche habilitée à recourir contre la décision en tant que celle-ci exige de la recourante la mise à l'enquête publique relative aux installations liées à l'exploitation d'un commerce de voitures d'occasion.

### **E. 3**

S'estimant suffisamment renseigné par les pièces du dossier sur tous les faits pertinents, le tribunal renonce à procéder à une audience avec inspection locale.

### **E. 4**

Le litige porte principalement sur la question de savoir si la pose d'un portacabine (conteneur utilisé comme bureau) d'une part et la transformation d'un parking de plusieurs places de parc liées à des bâtiments industriels en une surface destinée au commerce de voitures d'occasion (changement d'affectation) d'autre part sont soumises à l'octroi d'une autorisation de construire et le cas échéant à une enquête publique. a) Selon l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1 er); l'autorisation étant délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let. b). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de

porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259; 120 Ib 379 consid. 3c p. 383 s.; cf. également les nombreux exemples cités par Bernhard Waldmann/Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz, Handkommentar*, Berne 2006, n. 15 ad art. 22 LAT, Alexander Ruch in: Aemisegger /Kuttler /Moor/ Ruch (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Zurich 2009, n. 24 ad art. 22 LAT et Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, p. 214 ss). A noter que l'art. 22 LAT est directement applicable. Les cantons ne sauraient exclure du régime de l'autorisation les constructions ou installations pour lesquelles l'art. 22 LAT impose une telle procédure de permis; ils sont toutefois libres d'aller au-delà du standard minimum fixé par cette disposition fédérale et soumettre à l'obligation du permis de construire d'autres travaux que ceux visés par l'art. 22 LAT. La notion de "construction ou installation" au sens de l'art. 22 LAT ne se définit pas en premier lieu selon des critères quantitatifs mais bien qualitatifs (cf. ATF 1A.202/2003 du 17 février 2004, consid. 3). b) L'art. 103 al. 1 er, 1 ère phrase, de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV 700.11) précise qu'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 (sur les installations ou des aménagements soumis à un permis de construire, cf. jurisprudence citée in *Droit fédéral et vaudois de la construction*, Payot Lausanne 2010, 4 ème éd. 2010, n° 2.1 ad art. 103 LATC). L'art. 103 LATC est complété par le Règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; 700.11.1), dans sa version modifiée le 6 février 2008 et entrée en vigueur le 1 er mars 2008. Selon l'art. 68 RLATC, sont notamment subordonnés à l'autorisation de la municipalité, sous réserve de l'art. 68a, tous les travaux de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol (remblai, excavation, etc.) et les travaux en sous-sol (let. g), les installations telles que caravanes et baraques mobiles (let. h). D'après l'art. 68a al. 1 er RLATC, tout projet de construction ou de démolition doit être soumis à la municipalité, qui, avant de décider s'il nécessite une autorisation, vérifie si les travaux sont de minime importance et s'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins (let. a). En vertu de l'art. 68a al. 2 RLATC, peuvent ne pas être soumis à autorisation les constructions et installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal à proximité duquel elles se situent telles que les bûchers, cabanes de jardin ou serres d'une surface maximale de 8 m<sup>2</sup>, pergolas non couvertes d'une surface maximale de 12 m<sup>2</sup>, abris pour vélos, non fermés, d'une surface maximale de 6 m<sup>2</sup>, etc. (let. a); les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance tels que les clôtures ne dépassant 1,20 m de hauteur et les travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0,50 m et le volume de 10 m<sup>3</sup> (let. b); les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée telles que les constructions mobilières comme halles de fêtes pour 3 mois au maximum (let. c). c) En l'occurrence, il ressort du dossier que sur la parcelle n° 174 de la recourante a été notamment installée - sans autorisation - un

portacabine en relation avec l'exploitation d'un commerce de voitures d'occasion. Au vu de la législation et de la jurisprudence précitées, il ne fait pas de doute que l'installation d'un portacabine servant de bureau doit être assujéti à autorisation, ce que ne conteste d'ailleurs pas sérieusement la recourante. Quant aux places de parc créées initialement en relation avec des bâtiments industriels, elles sont dévolues depuis quelque temps à l'exploitation d'un commerce de voiture d'occasion, ce qui entraîne un changement d'affectation également soumis à autorisation. Quoi qu'en dise la recourante, l'enquête publique relative au projet de création des places de parc sur la parcelle n° 174 ne mentionne pas que lesdites places de stationnement seraient affectées à un commerce de voitures d'occasion. A cela s'ajoute que les mêmes considérations s'appliquent à l'installation d'une remorque en relation avec la vente de pizzas à l'emporter, même s'il ne ressort pas clairement des actes de recours que la recourante conteste également ces éléments. Reste à examiner si les installations litigieuses et le changement d'affectation des places de parc incriminées peuvent être dispensés d'enquête publique.

## **E. 5**

a) S'agissant de la forme de la demande de permis, l'art. 108 LATC - concrétisé par l'art. 69 RLATC - dispose ce qui suit : " 1 La demande de permis est adressée à la municipalité. Elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Elle indique les dérogations requises et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées. 2 Le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies. 3 [...]" L'art. 109 al. 1 LATC, précisé par les art. 72 à 72c RLATC, dispose qu'une demande de permis doit être mise à l'enquête publique. D'après l'art. 111 LATC toutefois, la "municipalité peut dispenser de l'enquête publique les projets de minime importance, notamment ceux qui sont mentionnés dans le règlement cantonal". Fondé sur cette dernière disposition, l'art. 72d al. 1 RLATC dresse une liste exemplaire de tels objets, soit notamment "les travaux de transformation de minime importance d'un bâtiment existant consistant en travaux de rénovation, d'agrandissement, de reconstruction, tels que la création d'un avant-toit, d'un balcon, d'une saillie, d'une isolation périphérique, d'une rampe d'accès". Encore faut-il cependant, toujours à teneur de l'art. 72d RLATC, "qu'aucun intérêt public prépondérant ne soit touché et que [les objets] ne soient pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, en particulier à ceux des voisins". Il ressort ainsi de cette disposition que la municipalité ne peut accorder une dispense d'enquête que si le projet n'est pas susceptible de porter atteinte à quiconque posséderait un intérêt digne de protection à empêcher la construction. En d'autres termes, il faut qu'aucune personne pouvant posséder la qualité pour recourir au Tribunal administratif (notamment les voisins) ne soit touchée par la décision attaquée (AC.2003.0063 du 18 septembre 2003; AC.2001.0255 du 21 mars 2002). On rappellera par ailleurs que l'enquête publique est la règle et que la dispense d'enquête constitue une exception qui doit être interprétée restrictivement (AC.2002.0233 du 16 mai 2006; voir aussi Droit fédéral et vaudois de la construction, op. cit., n. 1 ad art. 111 LATC et les arrêts cités). b) En l'espèce, les aménagements litigieux ne peuvent être considérés comme des travaux de "minime importance" susceptibles d'être dispensés de l'enquête publique au sens des art. 111 LATC et 72d RLATC. Même si tel était le cas, ils auraient dû être mis à l'enquête publique, ne serait-ce que parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de

protection, notamment à ceux des voisins immédiats. Il reste à examiner si, compte tenu des circonstances particulières du cas particulier, une enquête publique s'impose a posteriori. c)

aa) L'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autres, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts; le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend en effet le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant à sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ( ATF 126 I 15 consid. 2a p. 16, 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions; l'enquête publique est en principe nécessaire lorsque la décision municipale implique une pesée des intérêts en présence ( voir AC.2003.0006 du 7 décembre 2004; AC. 20 02.0174 du 9 décembre 2002; AC. 19 98.0107 du 31 août 1999; AC. 19 96.0013 du 28 avril 1998; AC.1995.0282 du 11 novembre 1998). Ainsi, une mise à l'enquête ne s'impose pas nécessairement après coup, pour juger si des travaux réalisés sans enquête étaient conformes aux dispositions légales et réglementaires, lorsque cette mesure paraît inutile à la sauvegarde des intérêts de tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux, ce qui est en particulier le cas lorsque les travaux sont achevés depuis plusieurs mois et sont visibles pour les tiers (AC.2003.0159 du 13 novembre 2003; RDAF 1992 p. 488 ss et les références citées). L'enquête publique n'est pas une fin en soi, l'essentiel étant de savoir si son absence gêne l'administré dans l'exercice de ses droits (v. par exemple AC.1999.0064 du 27 mars 2000). La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne permet pas en principe d'ordonner la suppression des travaux qui, s'ils avaient fait l'objet d'une demande en bonne et due forme, auraient dû être autorisés. Aussi, pour juger si des travaux réalisés sans enquête publique sont conformes aux dispositions légales et réglementaires, il ne se justifie pas nécessairement de les soumettre après coup à une telle enquête, lorsque cette mesure apparaît inutile à la sauvegarde des intérêts de tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux, notamment lorsqu'un dossier complet a été constitué qui permet d'apprécier la régularité du projet (AC.2003.0194 du 8 mars 2004). La jurisprudence a précisé les conditions auxquelles l'autorité peut renoncer à l'ouverture d'une enquête publique après la réalisation de travaux. Il faut tout d'abord que les voisins aient été informés du projet litigieux de manière à pouvoir se déterminer en connaissance de cause. Un croquis sommaire avec la description de l'ouvrage qui ne comporte pas les éléments déterminants pour se prononcer, tels que la couleur définitive, les matériaux, les dimensions précises de l'ouvrage, la taille des ouvertures, la hauteur de la toiture et le mode de couverture, ne suffit pas. De surcroît, la construction déjà partiellement ou totalement réalisée ne permet pas toujours d'obtenir des renseignements précis d'ordre technique ou sur les dimensions de l'ouvrage, en particulier de son importance, de son impact sur le paysage et de ses nuisances pour les tiers intéressés (AC.2002.0133 précité;

AC.2003.0262 du 7 décembre 2005 ). Aussi le tribunal doit-il tenir compte du fait que les travaux réalisés sans autorisation ou au bénéfice d'une dispense d'enquête publique accordée à tort par la municipalité, ne doivent pas placer le constructeur dans une position plus favorable que celui qui effectue toutes les démarches afin de respecter les formalités de l'enquête publique (cf. AC.2005.0121 du 27 avril 2006). bb) En l'espèce, la recourante allègue que les aménagements effectués sur la parcelle n° 174 datent de plus de deux ans (1<sup>er</sup> octobre 2007) s'agissant du commerce de voitures d'occasion et de 6 mois environ en ce qui concerne le portacabine. C'est de mauvaise foi que la recourante s'oppose à une mise à l'enquête après coup en invoquant l'achèvement des travaux. En effet, la municipalité a été placée devant le fait accompli : le portacabine a été installé sur la parcelle n° 174 en dépit de son refus explicite (du 1<sup>er</sup> septembre 2008) d'autoriser un tel ouvrage sans enquête publique. La recourante est donc mal venue de requérir une dispense d'enquête publique a posteriori. Cela étant, les voisins de la recourante n'ont pas été informés du projet litigieux de manière à pouvoir se déterminer en connaissance de cause. Au surplus, les pièces produites par la recourante ne permettent de se faire une idée précise, claire, complète et définitive des travaux qui sont de nature à porter préjudice au voisinage (cf. AC.2002.0028 du 8 juillet 2003; AC.2001.0224 du 6 août 2003; AC.2000.0119 du 10 octobre 2001 et les arrêts cités). On ignore par exemple quelles sont les dimensions exactes du portacabine, dont l'implantation initialement prévue ne respectait du reste pas les distances minimales aux limites de propriété. Une autorisation ne pouvait donc être octroyée que moyennant dérogations au règlement communal, ce qui nécessitait une enquête publique. En outre, le changement de l'affectation de places de parc en une surface pour le commerce de voitures d'occasion ne saurait être dispensé d'enquête publique, ne serait-ce que parce que cette activité – susceptible de porter préjudice à l'environnement ou de créer un danger pour le voisinage – requiert l'autorisation spéciale du département cantonal compétent (art. 120 LATC en relation avec l'Annexe II RLATC), sous réserve d'une clause de délégation de compétence aux communes, ce qui n'est pas établi par la recourante. d) Dans ces conditions, les conditions d'une dispense d'enquête au sens de l'art. 111 LATC ne sont pas réalisées. C'est donc à juste titre que la municipalité a exigé une enquête publique tant pour l'installation d'un portacabine (et remorque pour la vente de pizzas l'emporter) que pour le changement d'affectation des places de parc litigieux.

## **E. 6**

Vu ce qui précède, les recours doivent être rejetés et les décisions entreprises confirmées, sous réserve du délai - fixé au 1<sup>er</sup> mars 2010 – pour présenter un dossier d'enquête qui doit être reporté. Succombant, la recourante devra supporter les frais de justice et allouer des dépens à l'autorité intimée, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.