

VD_OMNI AC.2014.0108 vom 21. Oktober 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-10-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0108

FR: VD_OMNI AC.2014.0108 du 21 octobre 2014

IT: VD_OMNI AC.2014.0108 del 21 ottobre 2014

Regeste

HEPPEL, HEPPEL/Municipalité de Morges, DAMBACH | Un projet consistant à édifier un bâtiment abritant quarante-cinq studios destinés au logement d'étudiants, plus des locaux communs et l'appartement du concierge au rez-de-chaussée ne peut prendre place dans la zone artisanale du territoire communal. Aux termes de la réglementation communale, cette zone est en effet destinée à la petite industrie et à l'artisanat et l'habitat y est admis à raison du tiers de la surface brute de plancher utile sur chaque parcelle. Or, sur une surface brute utile de planchers totale de 2'172 m², le projet prévoit d'affecter 1'845 m² au logement, donc à l'habitat. A cet égard, le logement d'étudiants ne saurait être comparé à l'exploitation d'un hôtel.

Erwägungen

E. 1

Sur le plan procédural, la constructrice a requis du Tribunal la tenue d'une audience, avec inspection locale à Morges. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101] et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud, du 14 avril 2003 [Cst.-VD; RSV 101.01]). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu s'exerce essentiellement en rapport avec les faits de la cause. Il n'implique pas que les parties se voient réserver la faculté de s'exprimer sur l'appréciation des faits ou sur l'argumentation juridique que l'autorité se propose de retenir à l'appui de la décision à prendre (ATF 132 II 257 consid. 4.2 p. 267, 485 consid. 3.4 p. 495; 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Il n'est fait exception à cette règle que lorsque l'autorité envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune partie en présence ne s'est prévaluée et ne pouvait supputer la pertinence, que la situation juridique a changé ou que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation particulièrement étendu (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). En outre, l'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). Pour le surplus, les parties à la procédure de recours ont le droit de recevoir toutes les écritures déposées et disposent en principe du droit de répliquer aux arguments des parties adverses (ATF 133 I 98, 100; ATF 2C_688/2007 du 11 février 2008). Devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, la procédure est en principe écrite (art. 27 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la

procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36] . Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). L'autorité peut recourir à l'audition des parties, à l'inspection locale et aux témoignages (art. 29 al. 1 let. a, b et f LPA-VD). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD n'accordent en effet pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins ou la mise en œuvre d'une expertise, à moins que soit en cause l'examen personnel de la partie en cause (ATF 122 II 464 consid. 4c p. 469/470). b) En l'espèce, le Tribunal s'en tiendra à une procédure exclusivement écrite. Le dossier de la cause est complet et les éléments figurant au dossier, notamment les plans de situation, de même que la correspondance échangée entre les parties, permettent aisément au Tribunal de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de la configuration des lieux. Ainsi, tous les éléments de fait déterminants ressortent du dossier. En outre, le Tribunal connaît les lieux, puisqu'il a déjà procédé avec les parties à une inspection locale, dans le cadre de l'instruction du précédent recours ouvert dans la cause AC.2011.0271. A cela s'ajoute que le litige a trait à des questions d'ordre exclusivement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (art. 76 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera en conséquence à une nouvelle vision locale, sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu des parties (arrêts AC.2013.0366 du 25 mars 2014; AC.2010.0284 du 11 juillet 2012; v. également dans ce sens, arrêts GE.2012.0105 du 29 octobre 2012; GE.2008.0109 du 29 avril 2009).

E. 2

Les recourants font uniquement grief à l'autorité intimée d'avoir, par la décision attaquée, autorisé le changement d'affectation du bâtiment faisant l'objet du permis n°2013/01 délivré le 25 mars 2013, lequel est entré en force, soit celle d'un immeuble mixte contenant de l'habitation et de l'artisanat en une construction hôtelière pour étudiants. Ils font valoir que cette nouvelle affectation contreviendrait à la planification et à la réglementation applicables, de sorte qu'elle ne pouvait être autorisée. Pour l'autorité intimée et la constructrice, le projet s'inscrirait au contraire dans l'affectation de la zone et serait conforme à la réglementation applicable.

E. 3

A titre préliminaire, on relève, sur le plan procédural, que l'autorisation attaquée ne résulte que d'une mise à l'enquête complémentaire. a) En droit vaudois, la procédure de mise à l'enquête est régie notamment par l'art. 109 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11). 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 à 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 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 138 V 125 consid. 2.1 p. 127; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 136 I 265 consid. 3.2 p. 272, et les arrêts cités). 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 autorités cantonales, le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions (arrêts AC.2006.0247 du 31 janvier 2008, résumé in: RDAF 2008 I 265s.; AC.2005.0278 du 31 mai 2006 consid. 1a). b) A teneur de l'art. 72b du règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC; RSV 700.11.1), l'enquête complémentaire doit intervenir jusqu'à l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser mais au plus tard dans les quatre ans suivant l'enquête principale (al. 1). Elle ne peut porter que sur des éléments de peu d'importance, qui ne modifient pas sensiblement le projet ou la construction en cours (al. 2). La procédure est la même que pour une enquête principale, les éléments nouveaux ou modifiés devront être clairement mis en évidence dans les documents produits (al. 3). Lors de la publication de l'enquête complémentaire, celle-ci devra toujours mentionner le numéro de référence de l'enquête précédente sur laquelle porte le complément (al. 4). Des irrégularités dans la procédure de mise à l'enquête ne sont susceptibles d'affecter la validité d'un permis de construire que si elles ont été de nature à gêner les tiers dans l'exercice de leurs droits ou qu'elles n'ont pas permis de se faire une idée précise, claire et complète des travaux envisagés et de leur conformité aux règles de police des constructions (arrêts AC.2012.0143 du 28 janvier 2013 consid. 2c/aa; AC.2006.0247 et AC.2005.0278 précités). Le fait d'intituler à tort une enquête publique de "complémentaire" ne constitue pas encore une irrégularité justifiant d'annuler la décision municipale de permis de construire. Les tiers ne doivent toutefois pas avoir été dissuadés de consulter le dossier et, le cas échéant de faire opposition, du seul fait que l'avis d'enquête est libellé de manière inexacte (arrêt AC.2006.0247 précité, in: RDAF 2008 I p. 266). c) Dans le cas présent, la constructrice a modifié son projet initial, pour lequel une autorisation de construire n° 2013/01 lui avait été délivrée, sur des points relativement importants. S'agissant tout d'abord de sa destination, d'un bâtiment à affectation mixte contenant des surfaces destinées au commerce, à l'artisanat, mais également à l'habitation, le projet est devenu une construction hôtelière pour étudiants, contenant également des locaux à usage commun. A cela s'ajoute que, par rapport au projet autorisé, le nouveau projet implique la création d'une véranda au rez-de-chaussée en façade sud, la suppression des décrochements en façade nord et une modification de la répartition initiale des balcons. En outre, l'aménagement du sous-sol a été modifié et son emprise, étendue. Ces éléments excèdent sans nul doute ce qui entre dans le champ d'application de l'art. 72b RLATC. Ils modifient sensiblement le projet, au point que celui-ci doit être considéré comme un projet nouveau qui, pour être autorisé, aurait dû passer par la procédure prévue par l'art. 109 al. 1 LATC. Cela étant, il n'y a pas lieu de condamner l'octroi du permis n° 2013/47 pour ce seul motif d'ordre procédural. Bien qu'intitulée complémentaire, l'enquête a atteint son but puisque les recourants, qui sont les voisins directement concernés par le projet de la constructrice, se sont rendus compte de l'ampleur et de la portée de celui-ci et y ont fait opposition en temps utile auprès des services communaux. Force est par conséquent d'admettre que, nonobstant ce vice de procédure, le droit d'être entendu des intéressés a bien été respecté.

E. 4

Sur le plan matériel, il importe de dire si le nouveau projet de la constructrice peut prendre place dans la zone à l'intérieur de laquelle la parcelle n°413 est colloquée et si celui-ci est conforme à la réglementation applicable. a) Aux termes de 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). L'autorisation est délivrée si (al. 2): la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a); le terrain est équipé (let. b). L'art. 48 al. 1 LATC précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps. A teneur de l'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase, LATC, 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. A la rigueur de son texte, cette disposition 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 AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.1997.0044 du 23 novembre 1999, in RDAF 2000 I 244). Suivant en cela la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'ancien Tribunal administratif avait 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 (arrêts AC.2009.0298 du 19 janvier 2009; AC.2003.0095 du 6 janvier 2004; AC.2002.0127 du 23 avril 2003; AC.2000.0214 du 15 juin 2002). 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 LAT, 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) En l'occurrence, la parcelle n°413 prend place dans la zone artisanale du territoire communal. Aux termes de l'art. 50 RPAC, cette zone est destinée à la petite industrie et à l'artisanat (al. 1). L'habitat y est admis à raison du tiers de la surface brute de plancher utile calculée selon l'art. 77 sur chaque parcelle (al. 2). L'art. 77 RPAC précise, pour sa part, que la surface brute de plancher utile se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages en dessous et en dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois dans leur section horizontale (al. 1). Pour les combles et les surcombles, seules les parties dont le vide d'étage est supérieur à 1,30 m sont prises en compte (al. 2). N'entrent toutefois pas en considération: toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, telles que par exemple les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements; les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout; les locaux pour la machinerie des

ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation; les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples; les garages pour véhicules à moteurs, vélos et voitures d'enfants, non utilisés pour le travail; les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles; les portiques d'entrée ouverts; les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes; les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de coursive (al. 3). Selon la jurisprudence, les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne sont en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale. Des activités commerciales peuvent toutefois y être admises lorsque l'autorité a développé une pratique constante, admettant dans cette zone des activités commerciales non industrielles, telles que la vente, les activités de service, de détente ou de loisir. Tel a été notamment le cas de kiosques (shops) de stations-service (ATF 1C_122/2010 du 21 juin 2010 et 1C_426/2007 du 8 mai 2008), d'une discothèque, d'une salle de sport, d'un commerce de meubles et d'une droguerie (ATF 1C_326/2012 du 17 avril 2013 consid. 3.2). Le Tribunal fédéral a toutefois jugé que les communes devaient veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones artisanales pour des activités de ce genre et ne pas y tolérer l'habitation de façon inconsiderée (ATF 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.5, références citées). Il est vrai, cela étant, que cette dernière jurisprudence a trait à des zones exclusivement artisanales, dans lesquelles l'habitation n'est admise que de façon limitée et toujours en rapport avec la destination principale. La situation est quelque peu différente en l'espèce, comme on le verra, puisque dans le secteur où la parcelle n°413 prend place, l'affectation à l'artisanat n'est pas exclusive mais prioritaire (cf. art. 48 al. 1 LATC). En outre, les arrêts précités concernent des constructions existantes, ce qui n'est pas le cas ici. c) Si l'on s'en tient à la lettre de l'art. 50 al. 2 RPAC, le projet autorisé n'est pas conforme à la réglementation communale. Du reste, le mandataire de la constructrice est paru lui-même en convenir, puisqu'il a indiqué dans la demande de permis complémentaire que, sur une surface brute utile de planchers totale de 2'172 m², 1'845 m² seraient voués au logement, donc à l'habitat. Les locaux communs (hall d'entrée, cafétéria, salle de réunion, réception), ainsi que les locaux administratifs, que le projet querellé prévoit d'aménager au rez-de-chaussée du bâtiment, ne représentent, quant à eux, qu'une faible partie, soit 132,74 m² sur une surface totale de 2'172 m², et ne s'étendent que sur la moitié de ce niveau. Vu l'art. 77 al. 3 RPAC, les locaux au sous-sol (buanderie collective, casiers individuels) n'entrent pas en considération. Ainsi, la règle du tiers affecté à l'habitat apparaît ici comme étant très largement dépassée. La municipalité et la constructrice font cependant valoir que l'affectation prévue ne saurait être assimilée à de l'habitat, en tant qu'elle implique l'aménagement de locaux communs et l'exploitation d'activités s'apparentant à l'hôtellerie, de sorte qu'elle trouverait sa place en zone artisanale. La constructrice rappelle en outre que la parcelle voisine, n°412, abrite déjà un hôtel-restaurant, récemment aménagé, à l'enseigne «La Maison d'Igor»; pour elle, cela démontrerait que les autorités communales auraient interprété de manière large l'art. 50 al. 2 RPAC puisqu'elles ont considéré cette exploitation comme conforme à l'affectation de la zone. La situation évoquée n'est toutefois guère comparable. A cet égard, il a été jugé que l'hôtellerie présentait un caractère commercial qui la distingue du logement traditionnel, en ce qu'elle engendre un certain volume de trafic et des nuisances expliquant en général son exclusion des zones résidentielles. Ainsi, l'exploitation d'un hôtel peut être admise dans une zone autorisant les activités commerciales, même si l'habitat permanent n'y est pas admis (arrêt AC.1997.0179 du 24 juillet 1998). La situation du projet litigieux n'est cependant pas comparable à l'exploitation

d'un hôtel. Pour l'essentiel tout d'abord, le logement d'étudiants, à la différence d'un hôtel (v. ATF 1C_620/2013 du 3 avril 2014 consid. 5.2), se caractérise par une certaine permanence; en effet, les occupants jouissent des espaces privatifs pour une certaine durée que l'on peut estimer au moins équivalente à celle d'une année académique. En outre, si l'exploitation de tels locaux peut également générer un certain nombre de nuisances, il reste que celles-ci n'excèdent pas ce qui est d'usage dans un habitat collectif, telles les allées et venues des occupants, ainsi que celles de leurs visiteurs. Il en va de même pour les services communs qui seront proposés aux étudiants, à savoir la réception, la mise à disposition d'une cafétéria et d'une buanderie. Ces services, qui restent dans une proportion mesurée, ne sont pas caractéristiques d'une exploitation commerciale assimilable à de l'hôtellerie; au contraire, leur mise en place est inhérente à l'usage de locaux abritant un habitat collectif (v. dans le même sens, ATF 1P.637/2001 du 13 décembre 2001 consid. 2.3, concernant un centre d'accueil de nuit assimilé à une pension). Du reste, on retrouve en règle générale une buanderie dans tous les immeubles strictement locatifs. Force est ainsi de constater que la destination future du bâtiment projeté est bien celle de l'habitat, en majeure partie à tout le moins. Elle s'avère dès lors incompatible avec l'affectation d'un secteur voué à l'artisanat et à la petite industrie, où l'habitat ne peut excéder un tiers de la surface brute de planchers utile. Sans aucun doute, l'aménagement de logements pour étudiants répond à un intérêt public certain, l'offre en la matière n'étant pas particulièrement abondante, cela d'autant plus que la parcelle n°413 est desservie par les transports publics et n'est guère éloignée de la Gare CFF de Morges. Il n'en demeure pas moins que la planification actuelle du secteur et la réglementation qui l'accompagne compromettent en l'état cette réalisation sur cette parcelle. Sans doute, la Municipalité fait valoir sur ce point le nouveau plan directeur communal, approuvé par le Conseil d'Etat le 10 octobre 2012, qui prévoit la densification du secteur bâti sur la rue de Lausanne, avec préservation des espaces verts, ainsi que le respect des gabarits et de la volumétrie des bâtiments actuels. Il n'en demeure pas moins que l'adoption de ce plan, qui n'a aucune valeur contraignante, ne s'est pas concrétisée dans ce secteur, puisqu'elle n'est traduite par aucune modification, ni dans la planification du territoire communal, ni dans la réglementation. d) Il suit de ce qui précède que le projet contesté ne peut prendre place en zone artisanale, de sorte que l'autorisation délivrée à la constructrice sera annulée.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. La constructrice succombant, un émolument judiciaire sera mis à sa charge (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). En outre, les recourants obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat; des dépens, mis à la charge de la constructrice, leur seront alloués (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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