

VD_OMNI AC.2017.0413 vom 18. Juni 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-06-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0413

FR: VD_OMNI AC.2017.0413 du 18 juin 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0413 del 18 giugno 2018

Regeste

A. _____/Municipalité de Villeneuve | Recours d'une propriétaire contre une décision de la Municipalité soumettant à permis de construire un changement d'affectation.

L'aménagement d'une boutique ou d'un bureau à vocation commerciale dans des locaux précédemment occupés par un vigneron comme cave avec dégustation ne constitue pas un changement d'affectation significatif. L'affectation envisagée n'implique pas de nuisances significativement plus élevées pour le voisinage qu'un caveau de vigneron qui reçoit des clients pour la dégustation ou la vente de vin. Changement d'affectation non soumis à permis de construire.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile auprès de l'autorité compétente, le recours satisfait aux conditions formelles de recevabilité de l'art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

A titre de mesure d'instruction, la recourante a requis l'audition de l'ancien propriétaire de l'immeuble et du locataire designer industriel ayant loué les locaux. Elle sollicite en outre qu'une inspection locale soit effectuée afin de comprendre l'environnement dans lequel se trouve le local. L'autorité intimée a requis quant à elle une inspection locale et l'audition d'un collaborateur du service technique de la commune. Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148). En l'espèce, le tribunal s'estime suffisamment renseigné par le dossier, en particulier par les plans, les photographies et les écritures des parties, si bien que la tenue d'une audience sur place n'apparaît pas nécessaire, ni susceptible d'influencer le sort de la cause. Il est relevé, s'agissant en particulier de l'environnement du local, que la conformité de sa location à des fins commerciales ou en vue d'y installer des bureaux avec la zone "d'intérêt historique" définie aux articles 7ss RPGA n'est pas contestée, cette dernière étant destinée à l'habitation collective et aux activités commerciales ou de service, l'artisanat pouvant y être autorisé dans la mesure compatible avec l'habitation. Il n'est pas contesté non plus que l'ancien propriétaire de l'immeuble a utilisé pendant plusieurs années

le local en question comme caveau de dégustation, puis l'a loué à un designer, même si l'autorité intimée se défend d'en avoir été informée. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à l'audition de l'intéressé ou de son ancien locataire. Quant à l'audition du collaborateur de l'autorité intimée, elle n'est pas nécessaire, sa position ressortant clairement des pièces et des écritures produites.

E. 3

La recourante estime que la location du local au rez-de-chaussée de son immeuble à un petit commerçant, à un vigneron ou pour en faire des bureaux est parfaitement conforme à l'affectation de la zone, s'intégrerait sans nuisance à l'environnement et au voisinage et n'est pas constitutive d'un changement d'affectation. Elle fait valoir que la décision attaquée fait une mauvaise application de l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), de l'art. 103 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) et l'art. 68 al. 1 let. b du règlement d'application de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1), ainsi que de la jurisprudence y relative. Comme évoqué, la conformité de la location de ce local à des fins commerciales ou en vue d'y installer des bureaux avec la zone "d'intérêt historique" de la Commune de Villeneuve n'est pas contestée. Le litige ne porte finalement que sur la problématique de l'affectation des lieux, l'autorité intimée estimant que la location du local à des fins commerciales ou en vue d'y installer des bureaux serait constitutive d'un changement d'affectation. a) Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence, un changement d'affectation, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction, reste en principe soumis à l'octroi d'un permis de construire. En l'absence de travaux, la modification du but de l'utilisation (Zweckänderung) peut cependant être dispensée d'autorisation de construire si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question ou si son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure (ATF 113 Ib 219 consid. 4d p. 223; arrêt 1C_395/2015 du 7 décembre 2015 consid. 3.1.1; cf. également ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139 s.; voir également ALEXANDER RUCH, Commentaire LAT, 2010, n. 34 s. ad art. 22 LAT). Si les effets engendrés par la nouvelle utilisation se révèlent plus importants que précédemment, une autorisation de construire est en revanche requise; il en va en particulier ainsi en cas d'augmentation significative des immissions (cf. arrêts 1C_395/2015 précité consid. 3.1.1; 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.2). Pour déterminer si une mesure constructive est suffisamment importante pour être soumise à la procédure d'autorisation, il faut se demander si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, la réalisation du projet entraînera sur le territoire, l'équipement et l'environnement des conséquences si importantes qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 1C_509/2010 du 16 février 2011 consid. 2.3.1). Le droit fédéral n'exige pas que les constructions peu importantes dépourvues d'influence notable sur le territoire, l'équipement et l'environnement soient soumises à autorisation mais les cantons sont libres d'introduire une telle autorisation (ATF 1C_433/2007 du 11 mars 2008; 1C_12/2007 du 8 janvier 2008). b) En droit vaudois, la question est régie par l'art. 103 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), qui relève notamment 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 (al. 1). Ne sont pas soumis à autorisation (al. 2) les constructions, les démolitions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à

l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal (let. a), ainsi que les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b), à condition (al. 3), qu'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins (let. a) et qu'ils n'aient pas d'influence sur l'équipement et l'environnement (let. b). L'art. 68 RLATC ajoute que sont notamment subordonnées à l'autorisation de la municipalité, sous réserve de l'article 68a les constructions nouvelles, les transformations intérieures ou extérieures, les reconstructions ou les agrandissements affectant des bâtiments ou leurs annexes, ainsi que les ouvrages mentionnés aux art. 39 et 40 du règlement (let. a), le changement de destination de constructions existantes (let. b), l'exécution ou la transformation d'installations fixes de chauffage ou utilisant le gaz, de canaux de fumée et d'installations importantes de toute nature (let. c). L'art. 68a RLATC précise la notion d'objets dispensés d'une autorisation de construire au sens de l'art. 103 al. 2 LATC. Dans tous les cas cependant, l'ouvrage doit respecter les conditions de l'al. 3 de l'art. 103 LATC exposées ci-dessus. c) De jurisprudence constante, il n'y a pas lieu de donner une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation, qui doit rester limitée aux cas où l'on est en présence d'un changement fondamental parce qu'une catégorie donnée d'affectation (par exemple l'habitation) est totalement abandonnée au profit d'une autre (par exemple l'activité artisanale). Il faut être particulièrement attentif à ne pas étendre le champ d'application du permis de construire (autorisant un changement d'affectation) lorsque des travaux ne sont pas en cause: vu la garantie de la liberté individuelle, le permis de construire ne doit pas devenir un moyen de contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation des biens dans les constructions existantes (RDAF 2000 I, p. 244; RDAF 2001 I, p. 248; AC.2007.0298 du 19 janvier 2009; AC.2008.0101 du 11 décembre 2008; AC.2007.0009 du 11 avril 2007; AC.2004.0147 du 23 décembre 2004; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.2003.0095 du 6 janvier 2004; AC.2002.0060 du 31 octobre 2003; AC.2002.0127 du 23 avril 2003; AC.2000.0214 du 5 juin 2002; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001). En l'absence de travaux, on ne se trouve ainsi en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; 113 Ib 219 consid. 4d; voir en outre arrêts AC.2009.0117 précité; AC.2009.0005 du 1er juillet 2009 consid. 3b; AC.2007.0298 du 19 janvier 2009; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001; AC.1997.0044 et les arrêts cités). Pour déterminer si une construction a fait l'objet d'un changement d'affectation, il faut se fonder sur la nature de la construction autorisée, telle qu'elle résulte en général des plans d'enquête, ainsi que sur l'affectation admise dans l'autorisation (AC.2007.0298 du 19 janvier 2009 consid. 1). C'est ainsi par exemple que l'occupation par un centre de requérants d'asile d'une maison en zone d'habitation collective ayant déjà fait l'objet d'un permis de construire ne constitue pas un changement d'affectation nécessitant une autorisation (AC.1992.0212 du 28 juin 1993). De même, en présence de volumes préexistants figurant sur les plans sur la base desquels l'autorisation a été délivrée, il n'appartient pas à l'autorité de s'immiscer de manière détaillée dans l'utilisation qui en est faite; ainsi, on ne saurait voir un changement d'affectation soumis à autorisation dans le fait qu'un exploitant puisse renoncer à l'usage d'un garage pour son tracteur dans le but d'y entreposer des sacs d'engrais (AC.1997.0104 du 30 mars 2005). Le tribunal a également retenu que la transformation d'un cabaret en discothèque n'entraînait pas de changement significatif du point de vue de l'environnement, si bien que

la municipalité ne pouvait considérer qu'on se trouvait en présence d'un changement d'affectation nécessitant une procédure d'autorisation avec mise à l'enquête publique (AC.2009.0117 précité). Il est arrivé à la même conclusion concernant l'organisation ponctuelle de soirées privées dans les locaux d'un ancien centre d'exposition (AC.2009.0034 du 3 février 2010). A l'inverse, il a été considéré que l'installation d'un atelier de réparation pour automobiles dans les locaux d'une ancienne entreprise de transports où étaient effectués des travaux d'entretien et de réparation, laquelle était toutefois désaffectée depuis treize ans, constituait bien un changement d'affectation soumis à autorisation municipale de même que le remplacement d'un garage (réparation et vente de véhicules avec prépondérance des premières activités de nature artisanale) par une commerce de vente et d'exposition de meubles (RDAF 1992, p. 219 et les références citées aux arrêts de l'ancienne commission cantonale de recours en matière de constructions). d) En droit vaudois, la procédure de mise à l'enquête est régie notamment par l'art. 109 al. 1 LATC. 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. Sous cet angle, elle vise à garantir leur droit d'être entendus. 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 (cf. AC.2010.0067 du 13 janvier 2011 consid. 1a/aa; AC.2009.0235 du 3 juin 2010 consid. 1a; AC.2009.0116 du 15 février 2010 consid. 1; AC.2005.0278 du 31 mai 2006 consid. 1a). Seuls certains objets provisoires ou de minime importance mentionnés à titre exemplatif à l'art. 72d RLARC peuvent être dispensés d'enquête publique par la municipalité pour autant qu'aucun intérêt public prépondérant ne soit touché et qu'ils ne soient pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, en particulier à ceux des voisins.

E. 4

a) En l'espèce, le dossier montre que le permis de construire délivré à B. _____ le 1^{er} juillet 1993 prévoyait la création d'un "caveau dégustation", une cuisine et un WC. Le descriptif des travaux et les plans soumis à l'enquête publique ne fournissent pas plus d'indications. Le propriétaire y déployait donc officiellement une activité viticole, avec entreposage des bouteilles. L'autorité intimée estime que la mention "dégustation" sur les plans ne saurait englober la vente de vin au consommateur. Pour le tribunal, cette appréciation ne peut être suivie tant il est vrai qu'un caveau de dégustation permet la dégustation du vin dans un domaine viticole, chez un caviste, pour le public, voire la consommation de mets simples d'accompagnement. Il est dédié à la dégustation des vins qui sont à la vente dans l'établissement. On retrouve alors souvent les différentes bouteilles exposées, de la documentation, des décorations, etc... avec une possibilité d'acheter directement les produits sur place. L'ouverture des locaux peut être ponctuelle ou fixe. Le permis de construire délivré à l'hoirie C. _____, D. _____ et E. _____ le 8 juin 2007 porte sur la transformation de la cave en plusieurs autres caves apparemment destinées au stockage. On sait toutefois que les travaux n'ont jamais été réalisés. b) La recourante demande essentiellement à être dispensée d'enquête alors qu'elle envisage la location à un commerce ou l'installation de bureaux dans les locaux. Elle estime qu'en restreignant

d'emblée l'affectation de son local en un local de "cave/dépôt" et en interdisant la location pour y installer un bureau, la municipalité intimée viole manifestement sa liberté individuelle et procède à un contrôle contraire au droit de l'activité des personnes ou des biens dans une construction existante. Que l'exploitation initialement menée dans l'immeuble (caveau de dégustation) ait été conforme à l'affectation de la zone, tout comme le sont les nouvelles activités, n'exclut pas nécessairement - au contraire de ce que soutient implicitement la recourante - l'existence d'un changement d'affectation. En effet, si la conformité d'une nouvelle activité à la zone concernée constitue l'une des conditions requises par la jurisprudence pour dispenser un changement d'affectation d'une autorisation de construire, encore faut-il que ce changement n'entraîne pas d'incidence sur l'environnement du bâtiment. En l'espèce, il faut d'abord relever que la Municipalité n'a pas restreint l'affectation du local en question ni interdit sa location comme bureau mais les a subordonnées à une enquête en estimant qu'il s'agissait d'un changement d'affectation. La question à résoudre est dès lors de déterminer si la location à un commerce ou l'installation de bureaux dans les locaux utilisés pendant de nombreuses années comme un caveau de dégustation et vente entraîne un changement de la catégorie d'affectation. Il est rappelé que la location envisagée ne nécessite pas d'autres travaux que les travaux déjà réalisés par la propriétaire qui ont été autorisés par la Municipalité. d) En l'occurrence, il faut considérer que la location à un commerce de détail ou l'installation de bureaux dans les locaux utilisés pendant plusieurs années comme cave destinée partiellement à la dégustation et à la vente n'entraîne pas un changement fondamental de la catégorie d'affectation. Comme déjà évoqué, un caveau destiné aussi à la dégustation a bien une vocation commerciale. Il allie dégustation de vins et vente de la production. Il doit ainsi être considéré comme un espace commercial et de vente ouvert au public. Dans la mesure où les travaux autorisés en juin 2007 pour l'aménagement d'une cave n'ont pas été réalisés, l'affectation n'a pas changé depuis 1993 et il faut retenir que le rez-de-chaussée du bâtiment est demeuré un local à vocation commerciale. La catégorie d'affectation envisagée est donc semblable à celle qui existe et, en l'absence de travaux, on ne se trouve ainsi pas en présence d'un changement fondamental d'affectation. Il n'y a pas non plus de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement. L'affectation envisagée n'implique pas de nuisances significativement plus élevées pour le voisinage qu'un caveau de vigneron qui reçoit des clients pour la dégustation ou la vente. Une telle activité peut se prolonger dans la journée ou en soirée, voire le week-end. Elle est susceptible d'engendrer des immissions de bruit dans le voisinage, notamment lors de la sortie des clients. On ne voit pas que l'exploitation d'une boutique, de dimension forcément limitée compte tenu des locaux en question, ou d'un bureau puisse aggraver l'atteinte à des intérêts dignes de protection, notamment des voisins, par rapport à un caveau de dégustation. En l'espèce, l'examen des photographies met en évidence que le local litigieux est passablement exigü. Il est à même d'héberger un commerce de taille très modeste qui n'est pas susceptible de drainer ni d'accueillir de nombreuses personnes. Une rapide consultation des images librement disponibles sur internet (Google Street view) permet en outre de constater que la rue des Pressoirs, située dans le Bourg de la commune, accueille déjà de petits ateliers, des échoppes de vente direct de marchandises, ainsi que des bureaux. Il faut aussi rappeler que la partie du rez-de-chaussée de l'immeuble donnant sur la Grand Rue a été occupée par une boulangerie et héberge actuellement un magasin de disques. Sur la base d'une appréciation concrète de la situation, il faut ainsi considérer que la manière dont la recourante entend exploiter son local n'implique pas de nuisances notablement supérieures à celle qui

pouvaient émaner de l'exploitation antérieure. Partant, c'est à tort que l'autorité intimée a considéré qu'on se trouvait en présence d'un changement d'affectation nécessitant une procédure d'autorisation avec mise à l'enquête publique en application des art. 103 ss LATC.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée en ce qu'elle retient que les conditions sont réunies pour qu'une mise à l'enquête publique soit nécessaire conformément à l'art. 68 RLATC pour un changement d'affectation du local situé au rez-de-chaussée de "cave/dépôt" à "commercial".

E. 6

L'autorité intimée, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 49 et 52 al. 1 a contrario LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause et qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à une indemnité à titre de dépens à charge de la Commune de Villeneuve. Le montant de cette indemnité est fixé à 1'500 fr. en application de l'art. 11 al. 2 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative (TFJDA; RSV 173.36.5.1).

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