

VD_OMNI AC.2020.0049 vom 9. Oktober 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-10-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0049

FR: VD_OMNI AC.2020.0049 du 9 octobre 2020

IT: VD_OMNI AC.2020.0049 del 9 ottobre 2020

Regeste

A. _____/Municipalité de Payerne, B. _____, ECA | Recours contre la décision municipale fixant au propriétaire d'un local (garage et dépôt) un délai pour déposer un dossier en vue de la mise à l'enquête publique d'un changement d'affectation lié à une activité de commerce (dépôt) de pneus en zone de villas. Bien qu'il s'agisse d'une décision incidente, le recourant a un intérêt digne de protection à obtenir à ce stade un jugement sur l'obligation de soumettre l'activité litigieuse à une procédure d'autorisation de construire ordinaire (consid. 1). Pas de violation du droit d'être entendu du fait que le recourant n'a pas été personnellement entendu avant que cette décision ne soit rendue (consid. 2). Quoi qu'il en soit de l'existence ou non d'un changement d'affectation - point qui ne peut en l'état du dossier être tranché, la décision attaquée exigeant précisément que des informations relatives à l'activité litigieuse soient produites -, il convient de pouvoir également examiner si des mesures spécifiques de protection contre l'incendie sont exigibles, moyennant autorisation cantonale spéciale (consid. 3). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) Le recours de droit administratif au Tribunal cantonal est en principe ouvert contre les décisions prises par une municipalité en vertu des art. 103 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11.1), conformément aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'espèce toutefois, les décisions attaquées n'ordonnent pas la cessation de l'utilisation du local concerné à des fins de stockage de pneus, respectivement la remise en état de celui-ci (cf. art. 105 LATC); elles ne se prononcent pas non plus au sujet du caractère réglementaire de cette activité (cf. art. 114 LATC) – la décision du 28 janvier 2020 mentionne ainsi expressément que " la question de la conformité à l'affectation de la zone villas d'un tel dépôt devra par ailleurs être examinée ". Les décisions attaquées exigent la constitution d'un dossier en vue d'une décision municipale sur le fond, à l'issue d'une procédure de permis de construire "ordinaire", visant le changement d'affectation (avec enquête publique; cf. art. 103 ss, 108 LATC). Elles constituent des décisions incidentes (v. notamment arrêt AC.2020.0004 du 10 août 2020 consid. 1). Selon l'art. 74 al. 4 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), le recours contre les "autres" décisions incidentes, c'est-à-dire celles qui ne portent pas sur la compétence, sur une demande de récusation, sur l'effet suspensif ou sur des mesures provisionnelles (cf. art. 74 al. 3 LPA-VD), qui sont notifiées séparément ne sont susceptibles d'un recours direct ou immédiat que si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (art. 74 al. 4 let. a LPA-VD), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 74 al. 4 let. b

LPA-VD); en dehors de ces deux hypothèses, ces "autres" décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale (art. 74 al. 5 LPA-VD). S'agissant du préjudice irréparable visé à l'art. 74 al. 4 let. a LPA-VD, la jurisprudence retient qu'un dommage de fait (qui n'est pas de nature juridique) suffit (cf. arrêt GE.2015.0200 du 1^{er} février 2016 consid. 1a). Si le recourant peut établir l'existence d'un intérêt digne de protection à obtenir une décision immédiate de l'autorité de recours, la condition du "préjudice irréparable" de l'art. 74 al. 4 let. a LPA-VD est satisfaite (cf. Benoît Bovay/Thibault Blanchard/Clémence Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, Bâle, 2012, n. 3.4 ad art. 74 LPA-VD). b) En l'espèce, le propriétaire concerné, destinataire des décisions entreprises, conteste l'obligation de soumettre l'activité litigieuse à une procédure d'autorisation de construire ordinaire (avec enquête publique). Il a un intérêt digne de protection à obtenir à ce stade un jugement sur cette question (cf. art. 74 al. 4 let. a et 75 let. a LPA-VD). Le recours satisfait en outre aux autres conditions de recevabilité (art. 79, 95 et 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière (v. ég. arrêt AC.2020.0004 précité consid. 1).

E. 2

Le recourant fait valoir une violation manifeste de son droit d'être entendu, l'autorité intimée ayant rendu les décisions des 28 janvier et 17 février 2020 sans l'avoir interpellé au préalable, de la même façon qu'elle avait rendu la décision du 6 juin 2019. 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], art. 17 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst.-VD; BLV 101.01], art. 33 ss LPA-VD). Le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les réf. citées). b) L'autorité intimée fait valoir qu'il n'existait pas de circonstances particulières qui auraient nécessité la tenue d'une séance où le recourant aurait pu être entendu oralement. Le recourant avait pu s'exprimer par écrit, notamment en faisant valoir des motifs qui selon lui fondaient une reconsidération de la décision qui lui avait été notifiée. Il y avait également lieu de prendre en compte la nature de la décision, qui se limite à demander le dépôt d'un dossier en vue d'une enquête publique et qui ne préjuge pas du sort du dépôt de pneus exploité dans le garage du recourant. Dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire, le recourant pourra ainsi se prévaloir du droit acquis qu'il affirme détenir. c) En l'espèce, le cas de figure est différent de celui ayant donné lieu à l'arrêt rendu précédemment entre les mêmes parties (cause AC.2019.0219). En effet, l'autorité intimée avait rendu dans ce cas une décision interdisant l'exploitation d'un dépôt de pneus et avait imparté un délai afin que la société locataire trouve des locaux conformes. Il s'agissait d'une

décision finale, rendue en effet sans que le recourant, propriétaire de la parcelle, n'ait été entendu. Dans le cas présent en revanche, l'autorité intimée a rendu une décision incidente exigeant le dépôt d'un dossier, préalable nécessaire à l'ouverture d'une procédure de permis de construire en vue d'un changement d'affectation, cette procédure comportant une enquête publique; l'objectif de la constitution de ce dossier est notamment de déterminer l'activité exacte effectuée dans le garage et dépôt sis sur la parcelle n° 1040, la surface occupée par ce que le recourant ne conteste pas être un dépôt de pneus ainsi que les horaires d'exploitation de celui-ci, afin de pouvoir examiner, sur la base d'un dossier complet produit par le recourant, s'il s'agit d'une nouvelle affectation nécessitant une autorisation communale, voire une autorisation spéciale cantonale – en particulier s'agissant de la protection contre les incendies – ou si l'activité peut le cas échéant continuer à être exercée sans modification des conditions d'exploitation, respectivement sans mesures spécifiques, notamment de protection contre les incendies. Comme l'a à juste titre relevé l'autorité intimée, le recourant pourra faire valoir dans le cadre de cette procédure le grief relatif au droit acquis qu'il soulève devant le tribunal de céans. Bien que l'autorité intimée ait dans un premier temps rendu une décision ordonnant la cessation de l'exploitation d'un dépôt de pneus sur la parcelle n° 1040, décision qui a été annulée par le tribunal de céans au motif d'une violation du droit d'être entendu du recourant, la décision attaquée ne préjuge pas de la décision à intervenir au fond: en effet, elle se limite à exiger le dépôt d'un dossier complet en vue de la tenue d'une enquête publique et de l'adoption d'une décision relative à l'exploitation d'un dépôt de pneus en zone de villas. Il n'est à ce stade pas exclu que la municipalité, au vu du dossier à produire par le recourant, décide en définitive que l'activité exercée dans le garage sis sur la parcelle n° 1040 est conforme à l'affectation de la zone; de même, si une autorisation spéciale cantonale doit être rendue sur la question de la protection contre les incendies dès lors qu'est concerné un dépôt de pneus, il est possible que dans le cas d'espèce il soit constaté que d'éventuelles mesures requises sont d'ores et déjà respectées. Cela étant, c'est précisément dans le cadre d'une procédure formelle que ces éléments pourront être examinés et que le recourant pourra faire valoir ses arguments. Il convient de relever au passage, quoique le recourant ne soulève pas ce grief particulier, qu'il n'est pas excessivement formaliste d'exiger que la procédure prévue par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (cf. art. 103 ss LATC) soit respectée – ce qui ne préjuge pas du résultat, qu'il y ait ou non opposition des voisins (arrêt AC.2020.0004 précité consid. 2e); du reste, le fait que le recourant ait produit quatre attestations de voisins affirmant ne pas subir d'inconvénients du fait de l'exploitation en cause n'est pas pertinent à ce stade. Le grief portant sur la violation du droit d'être entendu doit partant être rejeté.

E. 3

Les entrepôts doivent être rendus inaccessibles aux personnes non autorisées.

E. 4

Les entrepôts d'une surface supérieure à 600 m² ou abritant des stocks de plus de 60 t doivent être aménagés dans un compartiment coupe-feu d'une résistance au feu EI 90. L'extraction de fumée et de chaleur doit reposer sur un concept de désenfumage soumis à l'autorité de protection incendie.

E. 5

Les compartiments coupe-feu abritant des stocks de plus de 60 t ou d'une surface supérieure à 600 m² doivent être équipés d'installations sprinklers à générateurs de mousse avec

émulseur AFFF.

E. 6

La quantité entreposée maximale autorisée par compartiment coupe-feu est de 240 t pour 2'400 m². e) En l'espèce, il s'agit de déterminer si l'autorité intimée était fondée à exiger du recourant le dépôt d'un dossier d'enquête publique en vue d'une régularisation d'un changement d'affectation du local à usage de garage et dépôt sis sur la parcelle n° 1040, tout en s'assurant du respect de normes topiques sur la protection contre les incendies en lien avec l'activité d'entreposage de pneus. Comme le relève l'autorité intimée, il n'est pas contesté qu'un précédent occupant, soit l'entreprise de terrassement exploitée par E. _____, parquait ses véhicules d'entreprise dans le garage en cause. Cela étant, il existe une différence manifeste entre d'une part un garage au sens commun du terme, soit un local destiné au stationnement de véhicules – et au dépôt de quelques pneus utilisés par ces véhicules –, et d'autre part un local affecté au stockage d'une grande quantité de pneus dont le locataire du recourant fait commerce. Il n'est notamment pas exclu que cette activité ait des conséquences en termes de trafic et de bruit d'exploitation. Il est en outre et en particulier nécessaire d'examiner si cette activité très spécifique nécessite l'adoption de mesures de protection contre les incendies, en raison de la qualité de matières dangereuses des pneumatiques expressément visée par la directive 25-15fr ci-dessus citée. Or, l'examen de ces points constitue précisément l'objet d'une procédure de demande de permis de construire, procédure dont la décision litigieuse exige l'ouverture, par le dépôt d'un dossier de demande de permis de construire en vue d'une enquête publique et d'une décision à rendre sur le fond – qui n'est pas objet de la présente procédure. Indépendamment même de la question de savoir si l'utilisation actuelle des locaux constitue un changement d'affectation – le dossier n'étant en l'état quoi qu'il en soit pas suffisamment précis s'agissant de la surface utilisée, de la quantité de pneus concernés ou encore des horaires d'exploitation et du trafic lié à celle-ci pour qu'il soit possible de trancher ce point –, il se justifie de solliciter le dépôt d'un dossier de permis de construire avec enquête publique permettant notamment à l'autorité cantonale compétente d'examiner l'activité au regard des normes de protection contre l'incendie et les griefs soulevés par le recourant en lien avec les mesures de sécurité contre l'incendie sont donc à ce stade irrecevables. Enfin, comme l'a relevé l'autorité intimée, l'exigence d'une enquête publique n'est par ailleurs pas disproportionnée. En effet, elle se justifie clairement dans le cas d'espèce compte tenu de la nature de l'activité commerciale exercée par le locataire du recourant, qui est susceptible de créer des nuisances pour les voisins et qui doit dans tous les cas faire l'objet d'un contrôle de sa conformité à l'affectation de la zone et aux prescriptions de sécurité topiques. f) A ce stade, il n'est toutefois pas inutile de relever que l'intérêt public lié aux mesures de protection incendie est en lui-même important, quand il est question, comme dans le cas particulier, de garantir la sécurité d'occupants d'un bâtiment situé en pleine ville, étant rappelé qu'un incendie pourrait également mettre en danger les habitants du voisinage direct. Il s'agit de motifs de police au sens étroit, l'application à des bâtiments existants de règles plus sévères dans ce domaine est en principe conforme à l'intérêt public (cf. Konrad Willi, *Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone*, Zurich 2003, p. 47). Il incombe ainsi au recourant, à ce stade, d'étudier les aménagements entrant en considération, sur la base des directives AEAI, et d'en évaluer concrètement le coût (cf. arrêt AC.2014.0364 du 26 janvier 2016 consid. 3b). g) En résumé, la municipalité était fondée à imposer au recourant de déposer un dossier d'enquête en vue d'une régularisation d'un changement d'affectation du local à usage de garage de la parcelle

n° 1040, tout en s'assurant que les normes topiques AEAI sur la protection incendie soient respectées. La décision attaquée ne viole donc ni le droit fédéral ni le droit cantonal. 4. Vu ce qui précède, il y a lieu de rejeter la requête du recourant tendant à la mise en œuvre de diverses mesures d'instruction, à savoir l'audition de plusieurs témoins – le locataire actuel ainsi que les précédents locataires du garage sis sur la parcelle n° 1040 –, la production par l'autorité intimée de tous les contribuables ayant exercé une activité commerciale au Passage ***** durant les trente dernières années, la production par l'autorité intimée de toute décision relative à l'affectation du local litigieux et enfin l'interpellation de l'ECA pour que cette autorité se détermine concrètement et examine si réellement des mesures supplémentaires de protection incendie doivent être prises ou si elles sont d'ores et déjà réunies dans le cas d'espèce. En effet, l'ensemble de ces mesures tendent à démontrer que l'exploitation peut être autorisée sans mesures supplémentaires, respectivement n'a pas besoin de l'être; elles ont ainsi trait à la procédure de permis de construire en vue d'un – éventuel – changement d'affectation et devront si nécessaire être mises en œuvre dans le cadre de cette procédure-là. La présente procédure portant quant à elle sur l'obligation de déposer un dossier en vue d'enquête publique dans le cadre d'une demande de permis de construire, il n'y a pas lieu à ce stade de déterminer si des mesures de protection incendie sont exigibles ni si elles sont respectées, ou encore de déterminer si d'anciens locataires utilisaient le garage en cause également à des fins de dépôt, ni encore quelles activités commerciales étaient réalisées sur la parcelle durant les trente dernières années, et la requête en ce sens doit partant être rejetée. 5. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et les décisions attaquées, confirmées. Succombant, le recourant supporte les frais de justice ainsi que des dépens en faveur de la commune, qui a agi avec l'assistance d'un avocat (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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