

VD_OMNI AC.2020.0089 vom 8. September 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-09-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0089

FR: VD_OMNI AC.2020.0089 du 8 septembre 2020

IT: VD_OMNI AC.2020.0089 del 8 settembre 2020

Regeste

A. _____/Municipalité de Vevey | Recours contre un refus d'autoriser un changement d'affectation de locaux, passant de "salle d'exposition" à "surfaces administratives" (bureaux). La nouvelle affectation requise est conforme au PPA en vigueur, qui autorise les activités tertiaires (c. 3). Elle est également conforme à la zone réservée en vigueur, qui permet "les changements d'affectation pour la réalisation de locaux d'activités". La zone réservée a certes pour but d'empêcher toute construction de nature à entraver l'établissement de la future planification et doit par conséquent être interprétée à l'aune de celle-ci, mais cela ne va pas jusqu'à légitimer une application restrictive du RZR, débordant de son texte, à seule fin de combler ses lacunes ou de s'adapter après coup à l'évolution du projet de planification (c. 4). Cela étant, la conformité d'un projet à la zone réservée n'emporte pas automatiquement sa conformité au projet de planification sauvegardé par la zone réservée. La conformité d'un projet à la zone réservée n'exclut donc pas d'emblée toute application de l'art. 47 LATC. En l'espèce, la nouvelle affectation requise compromet précisément le futur plan d'affectation, dont le projet impose à l'endroit litigieux des services accessibles au public, ce qui exclut les bureaux (c. 5). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre la décision de la municipalité refusant d'autoriser le changement d'affectation de l'unité de PPE n° 2 du bâtiment sis sur la parcelle 2278 (Halle *****), plus précisément le passage de ces locaux de l'usage de salle d'exposition à celui de surfaces administratives.

E. 2

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

Il n'est pas contesté que la nouvelle affectation requise, en surfaces administratives, autrement dit en bureaux, est conforme aux dispositions réglementaires actuellement en vigueur, à savoir le PPA Les Moulins de la Veveyse. En effet, les bureaux correspondent à des activités tertiaires, autorisées par l'art. 4 al. 1 RPPA sur l'îlot A auquel appartient la parcelle 2278 concernée (cf. let. A supra). De surcroît, le passage de l'usage de salle d'exposition à celui de surfaces administratives ne change rien aux volumes occupés et s'avère dénué d'impact au regard de l'art. 28 al. 3 RPPA relatif au maintien de la charpente

métallique, de l'ensemble mécanique intérieur, ainsi que du volume et des façades d'origine (cf. également let. A supra).

E. 4

La municipalité considère que le projet litigieux serait incompatible avec les dispositions de la zone réservée en vigueur, ce que la recourante conteste. a) Les zones réservées adoptées en application de l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et de l'art. 46 LATC ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (TF 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.1 et les références). Le règlement de la zone réservée est un règlement d'aménagement communal. En principe, lorsqu'une autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une latitude de jugement (à propos des notions juridiques indéterminées) ou d'une liberté d'appréciation particulières, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 et les références). Il faut toutefois tenir compte du fait que la zone réservée n'est pas une zone d'aménagement ordinaire: il s'agit d'une mesure conservatoire, réglée directement par le droit fédéral, qui ne peut faire échec à l'application de la réglementation en vigueur que pour autant que la réalisation du projet de construction litigieux puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation envisagé (voir le texte de l'art. 27 al. 1 LAT, auquel renvoie sans autre précision l'art. 46 al. 1 LATC). En d'autres termes, l'entrée en vigueur d'une zone réservée ne doit pas avoir les effets d'un moratoire général sur l'octroi des permis de construire car, notamment, des autorisations pour des transformations doivent pouvoir être délivrées si cela n'entrave pas l'établissement du futur plan d'affectation. Cela découle du principe de la proportionnalité, qui comporte la règle de la nécessité (cf. Alexander Ruch, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zurich 2016, n. 38 ad art. 27; Arnold Marti, Commentaire de l'arrêt TF 1C_518/2016 du 26 septembre 2017, in ZBl 120/2019 p. 588; à propos de l'application du principe de la proportionnalité dans ce contexte, cf. également arrêt TF 1C_16/2019 du 18 octobre 2019 consid. 4.4 in fine). b) En l'occurrence, la zone réservée Plan-Dessus est entrée en vigueur le 24 juillet 2019. Selon l'art. 1^{er} de son règlement (cf. let. H.a supra), elle " est instaurée afin de sauvegarder les buts et principes régissant l'aménagement du territoire veveysan dans le quartier de Plan-Dessus. Elle doit permettre la révision des règles de construction en vue d'encourager les logements et activités dans cette partie de la ville qui n'est plus majoritairement utilisée pour l'artisanat et l'industrie ." L'art. 3 al. 2 RZR dispose ainsi que " les changements d'affectation pour la réalisation de locaux d'activités sont autorisés ". A contrario, le changement d'affectation inverse, à savoir passer de locaux d'activités à des logements (sous réserve des conditions posées par l'al. 4, qui n'entrent pas en considération ici), n'est pas possible. c) En l'espèce, il s'agit de remplacer l'affectation "salle d'exposition", par une affectation "surface administrative", à savoir des bureaux. Aux yeux de la municipalité, des bureaux seraient précisément assimilables à des logements, non pas à des "locaux d'activités", si bien que la modification voulue par la constructrice ne serait pas conforme à la zone réservée. Cette interprétation n'est toutefois pas soutenable. Comme exposé dans le rapport 47 OAT (cf. let. H.a supra), la future planification à sauvegarder par la zone réservée a notamment pour but d'encadrer la densification et de maintenir une certaine mixité . Or, sous réserve d'indication expresse, des bureaux ne participent pas à la densification, comprise en principe sous

l'angle du nombre d'habitants, et tendent au contraire à contribuer à la mixité au titre d'activité tertiaire. Au demeurant, rien dans le règlement de la zone réservée ou dans ses travaux préparatoires ne laisse entendre que la notion de locaux d'activités exclurait les activités tertiaires. Enfin, la zone réservée "Plan-Dessus" a certes pour but d'empêcher toute construction de nature à entraver l'établissement de la future planification "Quadrant Nord-Ouest" et doit par conséquent être interprétée à l'aune de celle-ci, mais cela ne va pas jusqu'à légitimer une application restrictive du RZR, débordant de son texte, à seule fin de combler ses lacunes (par exemple de satisfaire à des intentions non formulées dans le texte) ou de s'adapter après coup à l'évolution du projet de planification. Le projet de la recourante s'avère par conséquent conforme à la zone réservée, spécifiquement à l'art. 3 de son règlement.

E. 5

La recourante considère que la municipalité n'est pas en droit de faire application de l'art. 47 LATC aux fins de ne pas compromettre le futur plan d'affectation Quadrant Nord-Ouest.

a) L'art. 47 LATC, qui a succédé dès le 1^{er} septembre 2018 à l'ancien art. 77 LATC, dispose: Art. 47 Plans en voie d'élaboration 1 La municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique. 3 Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours. Dans son exposé des motifs relatif à la modification des art. 1 à 79 aLATC, le Conseil d'Etat a indiqué qu'hormis une simplification du délai de mise à l'enquête publique des nouveaux plans, le système de l'art. 77 aLATC, nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, était maintenu (cf. Exposé des motifs et projets de loi du 7 octobre 2016, p. 24; AC.2018.0273 du 20 février 2019 consid. 2c et les références). b) Un refus fondé sur l'art. 47 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 47 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêts TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7). Compte tenu des concepts juridiques largement indéterminés utilisés par l'art. 47 LATC – qui correspondent à ceux de l'ancien art. 77 aLATC – la municipalité qui applique cette disposition jouit d'une grande latitude de jugement et d'un pouvoir d'appréciation important (arrêts AC.2018.0435 du 12 août 2019 consid. 2c; AC.2017.0223 du 27 juin 2018 consid. 2b). L'art. 47 LATC lui confère en effet une simple faculté. La municipalité dispose donc d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet notamment de délivrer le permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa; AC.2011.0256 du 21 mai 2013 consid. 3c). Toutefois, lorsque la loi accorde une certaine liberté d'appréciation à une autorité, celle-ci n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation,

l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (ATF 131 II 306 consid. 3.1.2 p. 314 s.; 125 II 385 consid. 5b p. 390 s.; AC.2016.0305 du 3 août 2017 consid. 2c). c) aa) La recourante est d'avis qu'à partir du moment où une zone réservée conservatoire au sens de l'art. 46 LATC est en vigueur et que le constructeur respecte les règles minimales de ladite zone réservée, comme en l'espèce, l'art. 47 LATC ne serait pas applicable. En effet, en respectant les minima de la zone réservée, le constructeur n'entamerait pas le futur projet de plan d'affectation dans la mesure où la zone réservée serait précisément là pour garantir les enjeux de ce futur projet. bb) L'art. 46 LATC relatif à la zone réservée et l'art. 47 LATC permettant de refuser des permis de construire à raison de planifications projetées sont deux instruments distincts de nature provisionnelle dont les municipalités disposent pour éviter une péjoration de leur situation (cf. arrêt AC.2016.0140 et AC.2016.0142 du 17 mai 2017 consid. 4b et Lignes directrices du SDT à l'intention des communes vaudoises, "Redimensionnement des zones à bâtir", 2015, p. 16). Tous deux permettent de suspendre la délivrance de permis de construire pour des projets par hypothèse conformes à la réglementation en vigueur, dans l'attente de l'adoption d'un plan d'affectation révisé. L'art. 47 LATC permet toutefois des interventions individuelles et ponctuelles, mieux adaptées à l'état du projet de planification, mais plus limitées dans le temps que l'art. 46 LATC. En définitive, les deux mesures se complètent et peuvent être utilisées simultanément par les municipalités. Ainsi, contrairement à ce que soutient la recourante, la conformité d'un projet à la zone réservée au sens de l'art. 46 LATC n'emporte pas automatiquement sa conformité au projet de planification sauvegardé par la zone réservée. La conformité d'un projet à la zone réservée n'exclut donc pas d'emblée toute application de l'art. 47 LATC. cc) En l'espèce, le projet de plan d'affectation Quadrant Nord-Ouest colloque la Halle ***** en aire mixte contiguë A. Selon l'art. 7 du projet de règlement, la zone mixte est destinée à l'habitation, aux activités hors commerces (tertiaire et artisanat selon le degré de sensibilité au bruit DS III), aux commerces dont la surface de vente est inférieure à 500 m² ainsi qu'à l'équipement public (cf. let. H.c supra). L'affectation projetée par la recourante en surfaces administratives, respectivement en bureaux, à savoir en activités tertiaires, est par conséquent conforme à cette disposition et, a fortiori, ne compromet en rien ce volet de la modification de plan envisagée. Cependant, le projet de plan d'affectation Quadrant Nord-Ouest prévoit à l'art. 18 de son règlement une contrainte d'occupation des rez-de-chaussée pour certains fronts d'implantation de bâtiments déterminés. Cet art. 18 dispose en effet: " un pourcentage de la surface utile principale du rez-de-chaussée est requis pour des activités artisanales, de commerce et services accessibles au public (voir glossaire). Ce pourcentage correspond à un minimum et varie selon les types de fronts d'implantation décrits en plan (...) " La totalité des fronts Sud-Ouest (le long de la rue des Deux-Gares) et Sud-Est (le long de la Veveyse) de la Halle ***** seront précisément soumis, d'après le projet de plan, à une contrainte dite " 100% activités " (cf. let. H.c supra). D'après le glossaire, " par services accessibles au public sont entendues les activités pour lesquelles un accès au public est possible sans prise de rendez-vous préalable. Par exemple, des bureaux ou un cabinet médical ne sont pas considérés comme des activités de services accessibles au public ." Cette contrainte se situe globalement dans la ligne du Concept directeur du plan directeur communal adopté le 13 juin 2019, spécifiquement son objectif A1.8 visant la valorisation d'activités se déployant sur l'espace public, à savoir le renforcement de l'attractivité et la vocation de délasserment des rives du lac et de la Veveyse - comme en l'espèce - par une programmation spécifique (équipements culturels, services,

terrasses...). En d'autres termes, l'on saisit de l'art. 18 RPA projeté qu'il s'agit d'ouvrir au public les rez concernés afin d'animer ces espaces. Or, tel ne serait assurément pas le cas avec les surfaces administratives prévues, qui ne seront ni des activités artisanales, ni des commerces, ni des services accessibles au public, mais des bureaux fermés. En ce sens, le changement d'affectation voulu par la recourante va à l'encontre de la planification projetée en l'état et, partant, la compromet. Peu importe à cet égard que les parties Sud (restaurant) et centrale (cour intérieure) du rez soient déjà ouvertes au public, la contrainte d'occupation prévue par le projet de plan d'affectation concernant la totalité des fronts Sud-Ouest et Sud-Est. L'autorité intimée n'a par conséquent pas abusé de sa marge d'appréciation en refusant, en application de l'art. 47 LATC, la demande de modification de l'affectation de l'unité de PPE n° 2 de la recourante, dans le sens d'un passage d'une salle d'exposition en des surfaces administratives.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision de la municipalité doit être confirmée. Succombant, la recourante doit assumer des frais judiciaires, ainsi que les dépens dus à la municipalité.

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