



Article scientifique

Article

2021

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## Changement d'affectation d'un bâtiment et autorisation administrative

---

Bernard, Frédéric; Egger, Florian

### How to cite

BERNARD, Frédéric, EGGER, Florian. Changement d'affectation d'un bâtiment et autorisation administrative. In: Pratique juridique actuelle, 2021, n° 1, p. 49–57.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:153238>



## Changement d'affectation d'un bâtiment et autorisation administrative

FRÉDÉRIC BERNARD\*



FLORIAN EGGER\*\*

*L'affectation d'un bâtiment joue un rôle central dans la mise en œuvre des objectifs constitutionnels et légaux de l'aménagement du territoire, puisqu'elle en constitue le produit concret. Elle revêt ce caractère central non seulement lors de l'affectation initiale d'un bâtiment, mais aussi à l'occasion de possibles changements d'affectation ultérieurs. Il est dès lors crucial, pour la cohérence du système, que les changements d'affectation de bâtiments soient également soumis au contrôle des autorités administratives compétentes. La présente contribution examine les conditions auxquelles ces changements doivent ou non faire l'objet d'une autorisation, en s'appuyant sur une réflexion théorique et sur une analyse de la jurisprudence rendue en la matière. Elle conclut en faisant valoir que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'un changement d'affectation devrait être dispensé de l'obligation d'autorisation.*

*Der Nutzungszweck eines Gebäudes spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Ziele der Raumplanung, da er deren konkretes Produkt darstellt. Diesen zentralen Charakter nimmt er nicht nur bei der Erstnutzung eines Gebäudes, sondern auch bei möglichen späteren Nutzungsänderungen ein. Daher ist es für die Kohärenz des Systems von entscheidender Bedeutung, dass Nutzungsänderungen von Gebäuden ebenfalls der Kontrolle durch die zuständigen Verwaltungsbehörden unterliegen. In diesem Beitrag wird auf der Grundlage theoretischer Überlegungen und einer Analyse der Rechtsprechung zu diesem Thema untersucht, unter welchen Bedingungen solche Änderungen bewilligungspflichtig sein sollten. Abschliessend argumentieren die Autoren, dass eine Nutzungsänderung nur in Ausnahmefällen von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden sollte.*

### Plan

- I. Introduction
- II. Intérêts en jeu
  - A. L'aménagement du territoire
  - B. Les droits de tiers
  - C. Les droits fondamentaux des propriétaires
  - D. Synthèse
- III. Mise en œuvre pratique
  - A. Changements d'affectation soumis à l'art. 22 LAT
  - B. Changements d'affectation « sous le radar » de l'art. 22 LAT
    1. En zone impropre à la construction
    2. En zone à bâtir
- IV. Conclusion

### I. Introduction

L'affectation d'un bâtiment, c'est-à-dire le « but de [son] utilisation »<sup>1</sup>, est centrale dans la systématique du droit de l'aménagement du territoire : elle constitue, en effet, le lien entre les règles – fixées dans la Constitution fédérale, les lois et la planification – et leur respect dans la pratique. Ce rôle n'est pas limité à l'affectation initiale d'un bâtiment, mais s'étend également aux velléités de modifier l'affectation autorisée d'un bâtiment existant. Que l'on songe, par exemple, à la volonté d'affecter à l'habitation

un bâtiment sis en zone agricole ou à la transformation d'une ancienne usine située en zone industrielle en immeuble de bureaux. Un contrôle de l'autorité compétente paraît ainsi incontournable pour s'assurer que ce qui a lieu *in concreto* ne bafoue pas ce qui a été antérieurement planifié ou autorisé. Simultanément, le contrôle de l'autorité permet de ménager des possibilités d'intervention pour les autres personnes touchées ainsi que pour les collectivités publiques telles que les communes.

À l'inverse, les droits fondamentaux, en particulier la garantie de la propriété (art. 26 Cst. féd.), protègent les propriétaires contre des atteintes excessives dans leurs droits, en leur assurant notamment un certain degré d'autonomie dans l'utilisation des immeubles qui leur appartiennent.

La présente contribution se concentre sur l'assujettissement à un contrôle administratif des changements d'affectation de bâtiments existants. Elle se propose d'abord de présenter, dans les grandes lignes, les intérêts en jeu – contrôle public, droits des tiers et autonomie privée – et la tension qui les oppose, en cherchant à en dégager la synthèse (II.). Elle confrontera ensuite cette vision avec les règles de la LAT, la pratique du Tribunal fédéral et celle des juridictions administratives romandes, afin d'examiner quand le changement d'affectation d'un bâtiment peut être dispensé d'autorisation (III.).

### II. Intérêts en jeu

Le contrôle du changement d'affectation d'un bâtiment met aux prises l'application du droit de l'aménagement

\* FRÉDÉRIC BERNARD, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

\*\* FLORIAN EGGER, Docteur en droit de l'Université de Genève. Les auteurs souhaitent remercier Alexandre Flückiger, Professeur à l'Université de Genève, pour sa relecture de la présente contribution.

<sup>1</sup> TF, 1C\_107/2016, 28.7.2016, c. 6.1.

du territoire (II.A.), les droits de tiers (II.B.) et les droits fondamentaux des propriétaires (II.C.). Une posture de principe restrictive se dégage de la confrontation de ces trois intérêts (II.D.).

## A. L'aménagement du territoire

Alors que les premières règles adoptées en Suisse en matière d'aménagement du territoire au sens large (urbanisme, droit des constructions, voies publiques, voire planification) ont été élaborées dans les villes dès le Moyen-Âge<sup>2</sup>, les premières tentatives de protéger les paysages contre les effets de la mécanisation de l'industrie et de l'urbanisation au niveau helvétique datent de la création de l'État fédéral en 1848<sup>3</sup>.

La Confédération a longtemps disposé d'une capacité limitée d'influencer l'aménagement du territoire helvétique, car elle ne jouissait que de compétences sectorielles (police des forêts<sup>4</sup>, protection des eaux<sup>5</sup> ou encore protection de la nature et du paysage<sup>6</sup>). Ce n'est qu'en 1969 qu'une compétence générale en matière d'aménagement du territoire lui a été conférée, par le biais de l'introduction, dans la Constitution fédérale, de l'art. 22<sup>quater</sup> aCst.<sup>7</sup>. Cette disposition a aujourd'hui été reprise à l'art. 75 Cst.,

lequel, malgré quelques adaptations de texte, a un contenu identique<sup>8</sup>.

L'art. 75 al. 1 Cst. attribue à la Confédération une compétence en matière d'aménagement du territoire et répartit simultanément les tâches entre celle-ci et les cantons<sup>9</sup>. La Confédération reçoit une compétence limitée à l'adoption de principes (« *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* »)<sup>10</sup> adressés aux cantons, ces derniers demeurant en charge de l'aménagement du territoire proprement dit<sup>11</sup>. Il est toutefois généralement admis que la Confédération peut, voire doit, adopter un régime détaillé « lorsque des problèmes particulièrement importants doivent être réglés ou alors lorsque de claires délimitations au niveau fédéral doivent être effectuées »<sup>12</sup>. L'art. 75 al. 1 Cst. impose à la Confédération un mandat contraignant de légiférer, non une simple faculté<sup>13</sup>.

L'art. 75 al. 1 2<sup>e</sup> phrase Cst. fixe les objectifs de l'aménagement du territoire, à savoir une utilisation judicieuse et mesurée du sol (« *zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens* ») ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire (« *geordnete Besiedlung des Landes* »). Ce faisant, il s'inscrit dans l'ambition historique du droit fédéral de l'aménagement du territoire, à savoir la volonté de maîtriser l'utilisation faite du territoire, notamment afin de protéger les zones « fragiles » telles que les surfaces agricoles et les paysages.

La Confédération a fait usage de sa compétence en adoptant la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1980<sup>14</sup>, qui constitue l'instrument central de l'aménagement du territoire helvétique. Il convient cependant de souligner que l'aménagement du territoire continue à résulter, outre la LAT et ses ordonnances d'application (droit de l'aménagement du territoire dit « *nominal* »<sup>15</sup>), d'autres normes constitutionnelles et lois fédérales (droit dit « *fonctionnel* »)<sup>16</sup>,

<sup>2</sup> Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI, art. 22<sup>quater</sup> NN 17–20, in : Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René A. Rhinow/Dietrich Schindler, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 28 mai 1874, Bâle/Zurich/Berne 1988 (cit. Commentaire Cst. 1874-auteur) ; PIERRE MOOR, art. 14 N 4, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève 2010.

<sup>3</sup> ERNEST WINKLER, L'aménagement du territoire suisse, Le Globe : Revue genevoise de géographie 1967, 58 ss, 60.

<sup>4</sup> Art. 24 aCst. (aujourd'hui art. 77 Cst.), compétence initialement limitée aux régions élevées, puis étendue à l'ensemble des forêts par une révision de la Constitution intervenue en 1897.

<sup>5</sup> Art. 24<sup>bis</sup> aCst. (aujourd'hui art. 76 Cst.), adopté par le peuple et les cantons en 1953.

<sup>6</sup> Art. 24<sup>sexies</sup> aCst. (aujourd'hui art. 78 Cst.), adopté par le peuple et les cantons en 1962.

<sup>7</sup> L'art. 24<sup>quater</sup> aCst. a été adopté conjointement avec l'art. 22<sup>ter</sup> aCst., qui consacrait formellement dans la Constitution la garantie de la propriété, laquelle avait été matériellement reconnue quelques années auparavant par le Tribunal fédéral en tant que droit constitutionnel non écrit. Voir TF, Arrêt *Keller*, 11.5.1960 (publié in : ZBI 1961 69, 72). L'art. 22<sup>ter</sup> Cst. n'apportait ainsi pas de modification substantielle à la Constitution, de sorte que son adoption a pu être combinée avec l'attribution de compétences prévu par l'art. 22<sup>quater</sup> Constitution. Voir le Message du Conseil fédéral concernant l'insertion d'articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> dans la Constitution du 15 août 1967, FF 1967 II 137, 150 : « L'article 22<sup>ter</sup> ne contient rien qui ne corresponde déjà au droit constitutionnel non écrit ou à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral. » Voir également Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI (n. 2), art. 22<sup>quater</sup> Historique.

<sup>8</sup> PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, 19.

<sup>9</sup> Petit commentaire-MAHON, art. 75 N 3, in : Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003 (cit. Petit commentaire-MAHON).

<sup>10</sup> GIOVANNI BIAGGINI, art. 75 N 3, in : Giovanni Biaggini, BV Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2<sup>e</sup> éd, Zurich 2017.

<sup>11</sup> Petit commentaire-MAHON (n. 9), art. 75 N 5.

<sup>12</sup> Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI (n. 2), art. 22<sup>quater</sup> N 106.

<sup>13</sup> BIAGGINI (n. 10), art. 75 N 3 ; Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI, art. 22<sup>quater</sup> N 5.

<sup>14</sup> Celle-ci faisait suite à un arrêté fédéral et à l'échec d'une première loi en votation populaire en 1976. Cf. Petit commentaire-MAHON (n. 9), art. 75 N 1.

<sup>15</sup> Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI (n. 2), art. 22<sup>quater</sup> N 24.

<sup>16</sup> Petit commentaire-MAHON (n. 9), art. 75 N 2.

notamment en matière de police des forêts<sup>17</sup>, de protection des eaux<sup>18</sup>, de protection de la nature et du paysage<sup>19</sup>, de protection de l'environnement<sup>20</sup>, de routes nationales<sup>21</sup>, de chemins de fer<sup>22</sup> ou encore de trafic aérien<sup>23</sup>. L'adoption en 1995 de l'art. 25a LAT, relatif aux principes de coordination, prend acte de cette réalité bigarrée<sup>24</sup>.

Dès l'adoption de l'art. 22<sup>quater</sup> aCst., les objectifs de l'aménagement du territoire ont été concrétisés par une séparation de principe entre parties constructibles et inconstructibles du territoire<sup>25</sup>. Cette séparation, « clé de voûte de l'aménagement du territoire et du système législatif qui le met en œuvre »<sup>26</sup>, est aujourd'hui si importante qu'on lui confère un rang constitutionnel<sup>27</sup>. Elle figure d'ailleurs également à l'art. 1 al. 1 LAT, selon lequel le maintien de la séparation entre les parties constructibles et inconstructibles du territoire constitue une tâche fon-

damentale commune de la Confédération, des cantons et des communes. Selon le Tribunal fédéral, en dehors des exceptions prévues par la loi, cette division doit être strictement appliquée<sup>28</sup>.

La séparation entre aires du territoire est mise en œuvre à l'art. 14 LAT, qui désigne trois types de zones à délimiter par des plans d'affectation : les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Il découle de la systématique légale que les zones agricoles et les zones à protéger font partie d'un même ensemble qui s'oppose aux zones à bâtir, dans la mesure où ces zones doivent « rester dans toute la mesure du possible libres de constructions et d'installations »<sup>29</sup>. Pour les désigner, nous utiliserons, en suivant HEINZ AEMISEGGER et SAMUEL KISSLING, le terme de zones « impropres à la construction »<sup>30</sup>, qu'il convient de préférer à l'expression « inconstructibles ». En effet, ces zones peuvent bel et bien accueillir des constructions, mais de manière exceptionnelle et très réglementée. Au surplus, comme le relève PIERRE MOOR, il est possible d'envisager des superpositions entre celles-ci, par exemple, une zone agricole protégée<sup>31</sup>.

La LAT est entièrement structurée autour de cette distinction fondamentale : elle dissocie, d'une part, les prescriptions relatives aux zones à bâtir (art. 15 LAT), et, d'autre part, les règles applicables aux zones agricoles (art. 16 à 16b LAT) et aux zones à protéger (art. 17 LAT et art. 18 al. 3 LAT en ce qui concerne les forêts)<sup>32</sup>. De même, elle énonce séparément les exceptions selon qu'elles se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone à bâtir (respectivement, art. 23 LAT et art. 24 à 24e LAT). Du point de vue de la répartition des compétences, les règles concernant la zone agricole sont inscrites dans le droit fédéral, celles concernant la zone à bâtir dans le droit cantonal et celles régissant les zones à protéger dans les deux niveaux<sup>33</sup>.

Loin de se contenter d'imposer une distinction entre les différents types de zones, le droit fédéral fixe également des règles destinées à organiser la répartition entre surfaces constructibles et impropres à la construc-

<sup>17</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0).

<sup>18</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20).

<sup>19</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451).

<sup>20</sup> Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.1).

<sup>21</sup> Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN ; RS 725.11).

<sup>22</sup> Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101).

<sup>23</sup> Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA ; RS 748.0).

<sup>24</sup> Art. 25a al. 1 LAT : « Une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. » Consulter ANDRÉ JOMINI, « Coordination matérielle : l'approche de la jurisprudence du Tribunal fédéral », DEP 2005, 444 ss, 447 s. ; RENÉ WIEDERKEHR, « Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis », PJA 2015, 599 ss, 1 ss ; ROGER ZUFFEREY, « Coordination des procédures de décision et droit de l'environnement », DEP 2001, 228 ss, 232 s.

<sup>25</sup> Commentaire Cst. 1874-JAGMETTI (n. 2), art. 22<sup>quater</sup> N 28. Auparavant, l'art. 19 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 8 octobre 1971 avait déjà sérieusement limité la liberté de construire : « Un permis ne peut être délivré pour la construction ou la transformation de bâtiments et d'installations de quelque nature que ce soit dans les zones de construction ou, lorsque celles-ci font défaut, dans le périmètre du plan directeur des égouts que si le déversement des eaux usées dans les canalisations est assuré. » (RO 1972 I 958). Voir RUDOLF MUGGLI, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a LAT N 16, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève 2017, N 2 ; ALEXANDER RUCH, Introduction N 76 in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève 2010 ; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6<sup>e</sup> éd., Berne 2016, 67-68 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ÉCABERT (n. 8), 11.

<sup>26</sup> Petit commentaire-MAHON (n. 9), art. 75 N 6.

<sup>27</sup> MUGGLI (n. 25), Rem. préliminaire N 16 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ÉCABERT (n. 8), 21-22. Voir également ATF 132 II 21 c. 6.4.

<sup>28</sup> ATF 132 II 21 c. 6.4 ; TF, 1C\_162/2019, 25.11.2019, c. 3.2.

<sup>29</sup> Art. 16 al. 1 LAT. Cf. également HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, art. 15 N 15, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Zurich 2016.

<sup>30</sup> AEMISEGGER/KISSLING (n. 29), art. 15 N 15.

<sup>31</sup> MOOR (n. 2), art. 17 N 75. Cf. aussi ATF 118 Ia 151, in : JdT 1994 I 411 c. 7.b.

<sup>32</sup> MUGGLI (n. 25), Rem. préliminaire N 16. Voir TF, 1C\_383/2010, 11.4.2011, c. 4 (un périmètre soumis à la LForêts est inconstructible).

<sup>33</sup> VALÉRIE DONZEL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Le droit de l'urbanisme en Suisse, in : Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1999, 571 ss, 575-579.

tion. Ainsi, et de manière accrue depuis la révision du 15 juin 2012, l'art. 15 LAT contient des règles détaillées visant à éviter la consécration de zones à bâtir surdimensionnées<sup>34</sup>. Selon le Tribunal fédéral, si l'affectation principale d'une zone permet qu'on y érige régulièrement des constructions qui ne concernent pas l'exploitation du sol, il ne peut s'agir que d'une zone à bâtir, de sorte qu'il convient de s'assurer que les critères de l'art. 15 LAT sont remplis<sup>35</sup>. Déterminer si un bien-fonds fait partie ou non de la zone constructible peut dès lors donner lieu à une analyse fine, par exemple s'agissant de zones à protéger telles qu'une zone de préservation de l'habitat rural ou une zone de verdure<sup>36</sup>.

Par ailleurs, conformément à l'art. 18 LAT, les cantons sont compétents pour prévoir des « zones d'affectation supplémentaires », en subdivisant, modifiant, combinant et complétant les zones de base du droit fédéral afin d'en dissocier les types d'utilisation<sup>37</sup>. De la sorte, les cantons sont en mesure d'améliorer le confort de la zone à bâtir, en y répartissant, de manière ordonnée et en fonction des besoins, les différents genres d'affectation<sup>38</sup> : habitat, industrie, artisanat, commerce, installations publiques, équipements, etc.<sup>39</sup>. Dans ce cadre, les cantons doivent respecter la distinction fondamentale entre les zones constructibles et impropres à la construction<sup>40</sup> de même que les critères de l'art. 15 LAT<sup>41</sup>.

Que l'on se situe dans une zone à bâtir ou dans une zone impropre à la construction, l'art. 22 al. 1 LAT exige qu'une autorisation de construire soit délivrée par l'autorité compétente pour la création ou la transformation de toute construction ou installation. L'obligation d'obtenir un permis de construire, sur laquelle nous reviendrons plus en détails (cf. ci-dessous III.A.), vise précisément à permettre aux autorités de vérifier les conséquences spatiales du projet de construction avant son exécution afin de

s'assurer qu'il est conforme aux règlements d'aménagement du territoire et aux autres législations pertinentes<sup>42</sup>.

## B. Les droits de tiers

Les projets de construction ont régulièrement un impact sur la situation de tiers, notamment les propriétaires voisins ou les communes sur lesquelles se situe le projet de construction ; la procédure d'autorisation de construire leur permet d'exercer leur droit d'être entendu et de faire valoir leurs droits<sup>43</sup>. Si la présente contribution n'est pas le lieu pour approfondir cette question, il importe toutefois de souligner que l'impact d'un projet sur les droits des tiers revêt une grande importance dans son assujettissement à autorisation (cf. ci-dessous III.A.). En effet, même un projet de transformation qui ne comporte aucune modification externe du bâti pourra déployer des effets sur la situation de tierces personnes : il peut en aller ainsi, par exemple, de la modification d'une buanderie en WC/douche, en raison des effets supplémentaires subis, le cas échéant, par le propriétaire voisin<sup>44</sup>.

## C. Les droits fondamentaux des propriétaires

L'obligation de solliciter une autorisation pour un changement d'affectation constitue une atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) de la personne propriétaire<sup>45</sup>, garantie qui inclut notamment la liberté de construire<sup>46</sup>. Cette atteinte doit dès lors respecter les conditions énoncées à l'art. 36 Cst. (base légale, intérêt public et proportionnalité). Il convient cependant de rappeler que la propriété n'est garantie que dans les limites tracées par l'ordre juridique dans l'intérêt public<sup>47</sup>.

Le principe de l'autorisation de construire étant ancré à l'art. 22 LAT et répondant à un intérêt public évident, c'est le critère de la proportionnalité qui sera décisif et pourra conduire, dans certains cas, à la conclusion que l'obligation de solliciter une autorisation n'est pas justifiée par l'intérêt public poursuivi. Selon le Tribunal fédéral, il y a nécessité d'assujettissement à une procédure

<sup>34</sup> AEMISEGGER/KISSLING (n. 29), art. 15 N 2 et les références citées. Ainsi que le bref historique figurant en tête de la présente contribution l'a montré, cette réglementation s'inscrit parfaitement dans les objectifs historiques de l'aménagement du territoire helvétique.

<sup>35</sup> ATF 143 II 588 c. 2.5.2.

<sup>36</sup> ATF 145 II 83 c. 4 ; 143 II 588 c. 2.6.

<sup>37</sup> ATF 143 II 588 c. 2.5.1. Cf. AEMISEGGER/KISSLING (n. 29), art. 15 N 17.

<sup>38</sup> MOOR (n. 2), art. 14 N 79 ; HÄNNI (n. 25), 164 ss. ZBI 1997 266, c. 7b.

<sup>39</sup> ALEXANDRE FLÜCKIGER/STÉPHANE GRODECKI, art. 15 N 18, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2009. Cf. également ATF 114 Ia 254, in : JdT 1990 I 392 c. 3.e.

<sup>40</sup> AEMISEGGER/KISSLING (n. 29), art. 15 N 17.

<sup>41</sup> AEMISEGGER/KISSLING (n. 29), art. 15 N 4.

<sup>42</sup> ATF 139 II 134 c. 5.2 ; 123 II 256 c. 3.

<sup>43</sup> ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 3<sup>e</sup> éd., Zurich 2017, 204.

<sup>44</sup> Voir TC FR, 602 2019 53, 9.12.2019 (nié en l'espèce).

<sup>45</sup> ALEXANDER RUCH, art. 22 N 29, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (édit.), Commentaire pratique LAT : autorisation de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020.

<sup>46</sup> HÄNNI (n. 25), 27.

<sup>47</sup> ATF 105 Ia 330, in : JdT 1981 I 493 c. 3.c ; PETER SALADIN, Grundrechte im Wandel, 2<sup>e</sup> éd., Berne 1975, 116–118.

d'autorisation de construire si la réalisation ou la modification de la construction ou de l'installation entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences spatiales telles qu'il est dans l'intérêt public ou de voisins qu'un contrôle préalable soit effectué<sup>48</sup>. Pour que la proportionnalité soit respectée, il faudra que le contrôle préalable du projet de construction apparaisse plus adéquat que son éventuelle démolition en cas d'irrégularité constatée postérieurement<sup>49</sup>.

Notons que le Tribunal administratif vaudois adopte, dans la zone à bâtir, une position assez protectrice des droits des propriétaires, fondée sur la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.). Il s'oppose ainsi à une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation, afin d'éviter que l'exigence d'un permis de construire serve à exercer un contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes<sup>50</sup>. Selon cette juridiction, le permis de construire, censé autoriser un changement d'affectation, 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 raisonnable de soumettre à son contrôle<sup>51</sup>.

## D. Synthèse

La confrontation des différents intérêts en jeu fait apparaître que le contrôle, par le biais d'une autorisation, du changement d'affectation d'un bâtiment occupe une place centrale dans le droit de l'aménagement du territoire et s'avère incontournable pour que les autorités puissent s'assurer du respect de l'ensemble des législations applicables. En effet, afin que les constructions et les installations remplissent des fonctions conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se situent, il est nécessaire qu'elles soient – et qu'elles continuent d'être – utilisées conformément à la destination pour laquelle elles ont été érigées. Au surplus, les droits fondamentaux, en particulier la liberté personnelle et la garantie de la propriété, demeurent peu touchés par l'obligation de solliciter une autorisation.

En conséquence, du point de vue de la systématique constitutionnelle et légale, un changement d'affectation devrait systématiquement être soumis à autorisation, sous réserve des cas où cette exigence apparaîtrait disproportionnée. Il convient à présent de confronter cette conclusion théorique avec sa mise en œuvre pratique.

## III. Mise en œuvre pratique

Afin de présenter la portée de l'obligation d'autorisation pour les changements d'affectation, il convient d'examiner tout d'abord les changements d'affectation soumis à l'art. 22 LAT (III.A.), puis la manière dont sont traités les changements d'affectation qui passent « sous le radar » de cette disposition (III.B.).

### A. Changements d'affectation soumis à l'art. 22 LAT

L'art. 22 al. 1 LAT définit les travaux soumis à autorisation en se référant à la « création » et à la « transformation » d'une construction ou d'une installation. Cette disposition, directement applicable, relève du droit fédéral, de sorte que les cantons ne sauraient renoncer à exiger une autorisation lorsque celle-ci est nécessaire en vertu du droit fédéral<sup>52</sup>. L'exigence fédérale d'autorisation ne saurait, en particulier, être remplacée par un mécanisme « allégé », à l'image d'une simple déclaration du propriétaire concerné à l'autorité compétente<sup>53</sup>. En revanche, l'art. 22 LAT fixant un seuil minimum<sup>54</sup>, les cantons peuvent aller plus loin et soumettre à autorisation des cas qui en seraient dispensés en vertu du droit fédéral, par exemple la démolition d'un bâtiment<sup>55</sup>.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont considérés comme des constructions (*Baute*) ou installations (*Anlage*) 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, parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, chargent l'infrastructure d'équipement ou encore sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement<sup>56</sup>.

Plus précisément, sont des constructions tous les bâtiments ou objets analogues souterrains ou de surface, de caractère durable ou provisoire, utilisés pendant un laps de temps non négligeable en un endroit déterminé ; quant aux installations, elles peuvent être regroupées en deux catégories : d'une part, les réalisations qui servent aux transports, à l'énergie et aux communications (par exemple, les routes, les télésièges ou les panneaux solaires) et, d'autre part, les altérations sensibles apportées au terrain ou au paysage (par exemple, les pistes de ski, les terrains de golf

<sup>48</sup> ATF 139 II 134 c. 5.2.

<sup>49</sup> RUCH (n. 45), art. 22 LAT N 29.

<sup>50</sup> TA VD, AC.2016.0315, 19.10.2018, c. 2.

<sup>51</sup> TA VD, AC.2016.0315, 19.10.2018, c. 2.

<sup>52</sup> RUCH (n. 45), art. 22 N 4.

<sup>53</sup> CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 12c.

<sup>54</sup> GRIFFEL (n. 43), 203.

<sup>55</sup> NICOLAS MICHEL, Droit public de la construction, Fribourg 1998, N 1397 ; TF, 1C\_395/2015, 7.12.2015, c. 3.1.1 ; RUCH (n. 45), art. 22 N 4.

<sup>56</sup> Voir, parmi d'autres, ATF 123 II 256 c. 3.

ou l'extension d'une plage)<sup>57</sup>. Cela étant, la délimitation entre ce qui constitue une construction et une installation n'est pas indispensable en pratique car ces deux notions sont traitées de la même manière par le droit fédéral<sup>58</sup>.

L'art. 22 al. 2 LAT énonce les conditions ordinaires auxquelles une autorisation de construire peut valablement être délivrée<sup>59</sup>.

La première condition est que le projet soit conforme à l'affectation de la zone. La notion d'affectation au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT ne se limite pas à la distinction entre les trois grandes zones identifiées par l'art. 14 LAT, mais s'étend aux zones supplémentaires créées en leur sein par les cantons en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT<sup>60</sup>. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, il incombe au droit cantonal ou communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones d'affectation, en particulier au sein du territoire constructible<sup>61</sup>. Dans ce périmètre, c'est donc à l'aune du droit cantonal ou communal que s'effectue l'examen de la conformité à la zone, à l'image de ce qui est prévu pour les projets de construction hors de la zone à bâtir (art. 25 al. 2 LAT)<sup>62</sup>. La condition de la conformité à la zone sera remplie s'il existe un lien fonctionnel entre le projet de construction et l'affectation de la zone (*Zonenzweck*)<sup>63</sup>. Il en va de même pour le changement d'affectation d'un bâtiment : seul un bâtiment dont l'utilisation correspond à l'affectation définie par le droit cantonal, respectivement le droit communal, sera jugé conforme à l'affectation de la zone.

La deuxième condition de l'art. 22 al. 2 LAT est que le terrain soit équipé, notion qui est reprise de l'art. 19 LAT<sup>64</sup>. Selon l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées<sup>65</sup>.

L'art. 22 al. 3 LAT précise enfin que le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions à la délivrance de l'autorisation de construire. Le Tribunal fédéral a relevé qu'en pratique, tel était toujours le cas, du fait notamment des normes de droit de l'environnement au niveau fédéral et de police des constructions aux niveaux cantonal et communal<sup>66</sup>. Ainsi, l'exigence d'autorisation de construire de l'art. 22 LAT ne vise pas uniquement à permettre à l'autorité compétente de surveiller la mise en œuvre de la LAT, mais également à s'assurer que les exigences découlant de législations connexes applicables (« *droit fonctionnel* ») sont respectées<sup>67</sup>.

En cas de doute, un intérêt protégé par une autre législation peut constituer un motif supplémentaire de soumettre la construction ou l'installation à une autorisation<sup>68</sup>, par exemple, la protection des eaux en vertu de la LEaux. Il peut également en aller ainsi en application de la LPE, lorsque les degrés de sensibilité au bruit dans les zones d'habitation n'ont pas été fixés dans des règlements de construction ou des plans d'affectation et doivent donc être attribués au cas par cas par l'autorité<sup>69</sup>.

Cela étant, le Tribunal fédéral peut également arriver à la conclusion que le respect d'une autre loi est suffisamment garanti par le mécanisme mis en place par cette législation. Ainsi, en matière de dépôts de neige, notre Haute Cour a, par exemple, estimé que les impératifs de protection des eaux étaient déjà pris en compte de manière suffisante par la législation sur les eaux et que les contrôles mis en place par cette dernière seraient plus aptes à atteindre ces objectifs qu'une procédure d'autorisation de construire<sup>70</sup>.

L'art. 22 LAT se réfère à la notion de « transformation ». Cette dernière comprend la transformation proprement dite du bâtiment (*Änderung ou Umbau*), son agrandissement (*Erweiterung*), sa rénovation (*Erneuerung*) et son assainissement (*Sanierung*) si ce dernier atteint une ampleur inhabituelle<sup>71</sup>. La jurisprudence interprète largement cette notion et admet qu'il y a également transformation au sens de cette disposition lorsque, même sans

<sup>57</sup> TF, 1C\_114/2011, 8.6.2011, c. 3.1.

<sup>58</sup> MISCHA BERNER, *Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren: Unter besonderer Berücksichtigung des luzernischen Rechts*, Zurich 2009, 64–65.

<sup>59</sup> GRIFFEL (n. 43), 203.

<sup>60</sup> BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, *Raumplanungsgesetz*, Berne 2006, art. 22 N 21. Cf. également CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 12d.

<sup>61</sup> TF, 1C\_155/2019, 11.12.2019, c. 2.1.2.

<sup>62</sup> Voir p. ex. CACJ GE, ATA/784/2013 c. 7 (l'activité d'une étude d'avocats n'est pas conforme à l'affectation de la zone industrielle et artisanale).

<sup>63</sup> BERNER (n. 58), 71.

<sup>64</sup> RUCH (n. 45), art. 22 N 91.

<sup>65</sup> TF, 1C\_130/2018, 10.7.19, c. 2.1.1. Cf. WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 19 N 4. Pour un arrêt récent concernant la voie d'accès à des villas, voir TF, 1C\_481/2018, 20.5.2020.

<sup>66</sup> TF, 1C\_429/2018, 30.9.2019, c. 4.1. Voir également l'étude de MISCHA BERNER sur les exigences supplémentaires imposées par le droit lucernois notamment en matière d'équipement, de hauteur ou de distances des constructions, de sécurité ou encore d'énergie. Cf. BERNER (n. 58), 90 ss.

<sup>67</sup> ATF 139 II 134 c. 5.2. Voir également JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY/ISABELLE ROMY, *La construction et son environnement en droit public*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2017, 149 ss ; WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 22 N 2.

<sup>68</sup> ZUFFEREY/ROMY (n. 67), 150.

<sup>69</sup> CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 13.c. Voir BERNER (n. 58), 88.

<sup>70</sup> TF, 1C\_505/2017, 15.5.2018, c. 6.2, in : RDAF 2019 I 480 ss.

<sup>71</sup> BERNER (n. 58), 69 ; RUCH (n. 45), art. 22 N 39 ss.

modifier son aspect extérieur, on procède au changement d'affectation d'une construction ou d'une installation<sup>72</sup>. Le changement d'affectation est ainsi soumis à l'art. 22 LAT dès qu'il entraîne un impact significatif sur le territoire, soit en créant une charge supplémentaire pour les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement, par exemple en raison d'une augmentation significative des immissions<sup>73</sup>. Selon la jurisprudence bernoise, le changement de concept d'exploitation d'un restaurant ou d'un point de vente pourrait être soumis à autorisation en raison des immissions directes et indirectes susceptibles d'en résulter<sup>74</sup>.

La question de savoir si l'on est en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation de construire doit donc être examinée de manière concrète par l'autorité décisionnaire. Cet examen tient compte des effets concrets du changement d'affectation : si celui-ci entraîne, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, des conséquences spatiales si importantes qu'il existe un intérêt pour le public ou les voisins à une inspection préalable, une autorisation de construire sera nécessaire<sup>75</sup>.

Selon le Tribunal fédéral, seuls les « simples travaux d'entretien, rénovation, petites réparations ou des changements d'affectation de moindre importance » ne sont pas soumis à l'art. 22 LAT<sup>76</sup>.

Il en découle que certains changements d'affectation peuvent passer « sous le radar » de l'art. 22 LAT : il peut en aller ainsi d'une utilisation du bâtiment qui ne diffère pas de manière significative de celle qui a été autorisée, d'un changement d'utilisation du bâtiment épisodique et temporaire<sup>77</sup> ou encore d'un changement d'affectation du sol nu, sans intervention de nature constructive et sans lien avec une construction ou une installation existante<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> ATF 139 II 134 c. 5.2 ; TF, 1C\_150/2016, 20.9.2016, c. 9.1. Voir également RUCH (n. 45), art. 22 N 42.

<sup>73</sup> ATF 139 II 134 c. 5.2 ; TF, 1C\_395/2015, 7.12.2015, c. 3.1.1. Voir aussi BERNER (n. 58), 69 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (n. 8), 220.

<sup>74</sup> TA BE, 1A.216/2003, 16.3.2004, cité in : WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 22 N 17.

<sup>75</sup> GRIFFEL (n. 43), 204–205 (faisant référence à la jurisprudence cantonale : VGer ZH, VB.2007.00472, 21.11.2007, c. 4.2.2).

<sup>76</sup> TF, 1C\_150/2016, 20.9.2016, c. 9.1.

<sup>77</sup> Voir TF, 1C\_150/2016, 20.9.2016, c. 9.2 : « [L]'utilisation temporaire et occasionnelle d'une halle de plus 800 m<sup>2</sup>, sise au sein d'une exploitation agricole, pour y stationner un petit nombre de véhicules n'est pas de nature à modifier la destination de cette construction, dont la nécessité pour l'entreposage du fourrage a du reste été dûment établie dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. »

<sup>78</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (n. 8), 220. *Contra* : PIERRE TSCHANNEN, Bemerkungen zu Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 10.8.1993, WWF, in : PJA 1994, 86 ss, 87 (sont aussi assujetties

## B. Changements d'affectation « sous le radar » de l'art. 22 LAT

Il convient à présent d'examiner si les changements d'affectation qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 22 LAT doivent néanmoins faire l'objet d'une autorisation de construire. Cette question doit être examinée séparément selon que l'on se trouve en zone impropre à la construction (III.B.1.) ou en zone à bâtir (III.B.2.).

### 1. En zone impropre à la construction

Sous l'angle du droit applicable, ainsi que nous l'avons souligné ci-dessus, la réglementation fédérale est très détaillée en dehors de la zone à bâtir, plus spécifiquement encore en zone agricole<sup>79</sup>. D'ailleurs, les dispositions cantonales se bornent, en général, à répéter les exigences découlant déjà du droit fédéral, à l'image de l'article 27 LaLAT/GE, ou à y renvoyer, comme le fait l'art. 71 LaTeC/FR.

Dans ce contexte, dans le but de garantir l'application uniforme du droit par les autorités cantonales, l'art. 25 al. 2 LAT prévoit que, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée<sup>80</sup>. Lorsque l'affectation d'un bâtiment s'écarte de celle qui régit la zone en cause, elle doit faire l'objet d'une dérogation au sens des art. 24 à 24e et 37a LAT et est, en conséquence, soumise à l'exigence d'une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT<sup>81</sup>.

L'art. 24a LAT, entré en vigueur en 2000, étend cet assujettissement, puisqu'il soumet également à autorisation les changements d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation, n'ayant pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement et ne contrevenant à aucune autre loi fédérale<sup>82</sup>. Selon la doctrine, cette disposition n'entre en ligne de compte que pour autant que le changement d'affectation ne soit pas (déjà) soumis à autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT<sup>83</sup>. En conséquence, dès que les incidences dépassent un certain seuil (intensification du trafic, pollution atmosphérique accrue, etc.), l'art. 24a LAT ne trouve plus à s'appliquer<sup>84</sup>.

à autorisation les utilisations d'un terrain qui ont des effets similaires à ceux de constructions ou d'installations).

<sup>79</sup> Petit commentaire-MAHON (n. 9), art. 75 N 4.

<sup>80</sup> GRIFFEL (n. 43), 124.

<sup>81</sup> MUGGLI (n. 25), Rem. prélim. N 30.

<sup>82</sup> WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 24a N 2 ; MUGGLI (n. 25), art. 24a N 5 ; ZUFFEREY/ROMY (n. 67), 152–153.

<sup>83</sup> MUGGLI (n. 25), art. 24a N 4.

<sup>84</sup> MUGGLI (n. 25), art. 24a N 11.

La doctrine donne quelques exemples de changements d'affectation en zone impropre à la construction qui pourraient être autorisés en application de l'art. 24a LAT : le stockage de bateaux ou de planches de surf dans une grange en bordure de lac, la transformation d'un élevage de chien en chenil avec espace de vente ou encore la réaffectation complète d'une ancienne habitation agricole en logement d'habitation non agricole ou de vacances<sup>85</sup>. Dans la même veine, le Tribunal cantonal vaudois a jugé qu'il est indifférent du point de vue de l'aménagement du territoire qu'un local soit désigné sur les plans comme dépôt ou magasin alors que l'un de ces volumes est utilisé comme atelier de bricolage<sup>86</sup>.

Cela étant, la ligne entre l'art. 24a LAT et l'art. 22 LAT est ténue : le Tribunal fédéral a considéré qu'un changement d'affectation d'une parcelle agricole utilisée comme lieu de stockage de carburant en centre d'éducation canine<sup>87</sup> ou qu'un changement d'affectation d'un bâtiment situé en zone agricole affecté à une utilisation autorisée non agricole (stockage de matériel ; *stilles Lager*) en bâtiment de stockage de matériel pour une entreprise active<sup>88</sup> nécessitaient une autorisation de construire tout en niant, dans les deux cas, que l'autorisation puisse se fonder sur l'art. 24a LAT.

De même, la jurisprudence cantonale a soumis à autorisation, sans d'ailleurs toujours préciser si celle-ci se fondait sur l'art. 22 ou sur l'art. 24a LAT, l'exploitation d'un dépôt de pneus usagés dans un ancien hangar agricole<sup>89</sup>, la réaffectation d'un hangar agricole en un espace de dépôt et sa location à des tiers<sup>90</sup>, le changement d'affectation de locaux existants, bien qu'antérieurement exploités sous forme de garage, mais affectés durant les huit dernières années à une galerie d'art, pour y créer un nouvel atelier mécanique automobile et un atelier d'encadrement<sup>91</sup> ou encore la transformation d'un local existant sis en zone agricole en commerce de bières artisanales et accessoires liés à la bière dans le but de proposer la vente de bières au détail avec dégustation sur place<sup>92</sup>.

Il ressort des différents arrêts évoqués ci-dessus qu'en zone impropre à la construction, il est exceptionnel qu'un changement d'affectation puisse être effectué sans autorisation, et ce *a fortiori* depuis l'adoption de l'art. 24a LAT.

## 2. En zone à bâtir

La zone à bâtir est essentiellement régie par le droit cantonal, y compris s'agissant des exceptions à la zone (art. 23 LAT), le droit fédéral se bornant à fixer certains principes. Dans ce cadre, le droit cantonal peut aller au-delà de l'art. 22 LAT<sup>93</sup>, en s'inspirant par exemple de l'art. 24a LAT. C'est ainsi que l'art. 1 al. 1 LCI/GE prévoit qu'une autorisation est nécessaire pour « modifier, même partiellement [...], la destination d'une construction ou d'une installation. »<sup>94</sup> Selon la jurisprudence genevoise, cette disposition doit être lue de manière stricte : ainsi, si le remplacement d'une serrurerie par une entreprise de miroiterie-vitrierie sans aucune modification du bâtiment échappe à l'assujettissement à autorisation, tel n'est pas le cas de la conversion d'un local d'habitation en institut de beauté, même si celle-ci n'entraîne pas de travaux<sup>95</sup>.

En l'absence de travaux, un changement d'affectation ne sera dispensé d'autorisation de construire que si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question et que son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure<sup>96</sup>. Il est dès lors exclu qu'un projet de changement d'affectation non conforme à la zone soit dispensé de l'obligation d'autorisation de construire.

La Chambre constitutionnelle genevoise a précisé qu'il convient également de tenir compte de l'effet à long terme des changements d'affectation sur l'environnement et sur la planification, car si ceux-ci portent, par étapes successives, sur un nombre non négligeable de locaux dans un même quartier, cela entraînera un besoin accru en équipement public (écoles, crèches, etc.)<sup>97</sup>.

On trouve dans la jurisprudence cantonale des exemples de changements d'affectation conformes à la zone à bâtir qui ont été soumis à autorisation de construire, tels que l'utilisation d'un bâtiment initialement occupé par

<sup>85</sup> WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 24a N 4.

<sup>86</sup> TA VD, AC.1997.0104, 30.3.2005, c. 4a.

<sup>87</sup> TF, 1C\_336/2015, 19.1.2016, c. 4.

<sup>88</sup> TF, 1C\_619/2017, 29.8.2018, c. 6.

<sup>89</sup> TA VD, AC.2007.0009, 11.4.2007 (base légale non précisée).

<sup>90</sup> TA VD, AC.2007.0028, 31.3.2008 (art. 24a LAT).

<sup>91</sup> TA VD, AC.2012.0195, 30.10.2012, in : RDAF 2013 I 166 (art. 22 LAT).

<sup>92</sup> TA FR, 602 2019 79, 12.2.2020 (art. 22 LAT).

<sup>93</sup> WALDMANN/HÄNNI (n. 60), art. 22 N 17.

<sup>94</sup> Voir également l'article 103 LATC/VD : « 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. »

<sup>95</sup> CACJ GE, ATA/1346/2015, 15.12.2015, c. 6.b.

<sup>96</sup> TF, 1C\_107/2016, 28.7.2016, c. 6.1 : « [S]i 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 ». Voir ATF 113 Ib 219 c. 4d, confirmé in : TF, 1C\_150/2016, 20.9.2016, c. 9.1 ; 1C\_395/2015, 7.12.2015, c. 3.3.1 ; 1C\_347/2014, 16.1.2015, c. 3.2. Voir également GRIFFEL (n. 43), 204 ; ZUFFEREY/ROMY (n. 67), 151.

<sup>97</sup> CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 13.e et f.

une carrosserie par une association de supporters comme lieu de réunion et de préparation des animations réalisées durant les matchs et comme un dépôt<sup>98</sup> ou 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, désaffectée depuis treize ans, et le remplacement d'un garage par un commerce de vente et d'exposition de meubles<sup>99</sup>.

La jurisprudence du Tribunal administratif vaudois se distingue par la reconnaissance d'une autonomie plus large pour les propriétaires (cf. ci-dessus II.C.), qui l'a conduit à juger que n'étaient pas soumis à autorisation les changements d'affectation suivants : l'aménagement d'une boutique ou d'un bureau à vocation commerciale dans des locaux précédemment occupés par un vigneron comme cave avec dégustation<sup>100</sup>, la transformation d'un cabaret en discothèque<sup>101</sup>, l'organisation ponctuelle de soirées privées dans les locaux d'un ancien centre d'exposition<sup>102</sup>, l'augmentation du nombre de bateaux sur une parcelle attenante à un port et servant de longue date au dépôt de bateaux<sup>103</sup>, l'occupation par un centre de requérants d'asile d'une maison en zone d'habitation collective<sup>104</sup> ou encore le développement de l'activité professionnelle d'une famille exerçant son activité depuis un bâtiment affecté à l'habitation<sup>105</sup>.

#### IV. Conclusion

Les développements qui précèdent ont permis de mettre en relief les intérêts en jeu dans l'assujettissement à autorisation du changement d'affectation d'un bâtiment existant. De manière générale, il est possible d'en tirer les enseignements suivants.

En zone agricole, le jeu entre les articles 22 et 24a LAT a pour conséquence qu'un changement d'affectation d'un bâtiment existant sera presque toujours soumis à autorisation.

En zone à bâtir, on peut théoriquement penser que le régime est moins strict. Toutefois, même dans ce type de périmètre, les conditions qui doivent être remplies pour qu'un changement d'affectation ne soit pas soumis

à autorisation sont nombreuses<sup>106</sup> : « [Ne serait a priori pas soumise à autorisation une] opération portant sur un appartement, déjà équipé d'une cuisine et de sanitaires, utilisé comme bureau d'architecture ou cabinet médical, situé dans un immeuble d'une des trois premières zones de construction, destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire (art. 19 al. 1 phr. 1 LaLAT), sans se trouver visé par des dispositions régissant des zones protégées, sans qu'un plan d'affectation ne précise et dicte sa destination commerciale ou administrative, et sans que des prescriptions relevant par exemple de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, comme des degrés de sensibilité au bruit, ne s'opposent à la nouvelle affectation. » Le soin et les cautèles apportés par la Chambre constitutionnelle dans la confection d'un cas de changement d'affectation non soumis à autorisation montre bien qu'une telle manière de procéder ne saurait être généralisée, sous peine de mettre en péril les exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

En réalité, la procédure d'autorisation ne s'avère pas nécessaire seulement pour contrôler que les conditions de l'art. 22 LAT sont remplies mais aussi, à titre préalable, pour vérifier si l'art. 22 LAT s'applique dans le cas d'espèce. Telle est précisément la conclusion apportée par la Chambre constitutionnelle au considérant cité au paragraphe précédent : « Le non-assujettissement d'une telle opération à une procédure d'autorisation de construire pourrait n'être pas en lui-même contraire à la LAT, mais force est d'aussitôt pondérer le propos par la considération qu'une telle procédure conserverait tout son sens pour vérifier la réalisation effective des conditions d'exclusion du champ d'application de l'art. 22 LAT. »<sup>107</sup> Cette conclusion est encore renforcée par le fait qu'en vertu de l'art. 22 al. 3 LAT, la procédure d'autorisation a aussi pour fonction de garantir que les règles issues du droit fonctionnel de l'aménagement du territoire sont également respectées.

Dans ces conditions, que l'on se trouve en zone à bâtir ou en zone impropre à la construction, il apparaît que seuls des cas véritablement bagatelles sont susceptibles de ne pas être assujettis à autorisation sans créer de danger pour la cohérence du droit de l'aménagement du territoire. Selon le Tribunal fédéral, il s'agira des simples travaux d'entretien, de rénovation, de petite réparation et des changements d'affectation de moindre importance.

<sup>98</sup> TA VD, AC.2016.0454, 20.4.2018.

<sup>99</sup> RDAF 1992 219 et les références citées aux arrêts de l'ancienne commission cantonale de recours en matière de constructions.

<sup>100</sup> TA VD, AC.2017.0413, 18.6.2018, in : RDAF 2019 I 180.

<sup>101</sup> TA VD, AC.2009.0117, 2.11.2009, in : RDAF 2010 I 54.

<sup>102</sup> TA VD, AC.2009.0034, 3.2.2010.

<sup>103</sup> TA VD, AC.2016.0315, 19.10.2018.

<sup>104</sup> TA VD, AC.1992.0212, 28.6.1993.

<sup>105</sup> TA VD, AC.2008.0129, 1.5.2009, in : RDAF 2010 I 54.

<sup>106</sup> CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 13.b.

<sup>107</sup> CCCJ GE, ACST/3/2018, 5.3.2018, c. 13.b.