

BGer 1C 105/2023 vom 13. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_105_2023

FR: TF 1C 105/2023 du 13 novembre 2023

IT: TF 1C 105/2023 del 13 novembre 2023

Regeste

Permis de construire, ordre de mise en conformité | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

L'arrêt attaqué est une décision incidente vu le renvoi à l'autorité inférieure qu'il comporte (arrêt attaqué, ch. II du dispositif). Pour ce motif, le recours est en principe irrecevable sous réserve que la décision remplisse les conditions de l' art. 93 al. 1 let. a ou b LTF . Selon la jurisprudence, la décision qui contient des injonctions précises et ne laisse aucune marge de manoeuvre à l'autorité inférieure à laquelle la cause est renvoyée cause un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF (cf. ATF 142 II 20 consid. 1.2; 140 V 282 consid. 4.2; arrêt 1C_230/2022 du 7 septembre 2023 consid. 2.1), respectivement doit être qualifiée de décision finale ou quasi finale directement attaquant (cf. ATF 149 II 170 consid. 1.9; 147 V 308 consid. 1.2; GRÉGORY BOVEY in Commentaire de la LTF, 3ème éd. 2022, n. 17 ad art. 93 LTF). Tel est le cas en l'espèce dès lors que la Municipalité de Nyon est enjointe de délivrer le permis de construire requis, sans disposer à cet égard d'aucune liberté d'appréciation. Le recours de la commune est donc recevable sous cet angle.

E. 1.2

Par ailleurs, la commune recourante, qui fait valoir une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions (art. 139 let . d Cst./VD [RS 131.231; BLV 101.01]), est autorisée à agir (art. 89 al. 2 let . c LTF). Savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; arrêt 1C_240/2021 du 27 janvier 2023 consid. 1, non publié in ATF 149 II 86).

E. 1.3

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

La commune recourante reproche à la CDAP d'avoir substitué son appréciation à la sienne en violation de son autonomie communale et, ce faisant, d'avoir arbitrairement appliqué les art. 103 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV

700.11) et 5 RPEP.

E. 2.1

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1). En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée, s'agissant de l'aménagement local du territoire, par l' art. 139 let . d Cst./VD (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 115 Ia 114 consid. 3d; arrêt 1C_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 3.1.1). Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (art. 2 al 3 LAT; cf. ATF 146 II 367 consid. 3.1.4). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 115 Ia 114 consid. 3d). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l' art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6). L'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité, voire lorsqu'une mesure d'aménagement paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6; cf. art. 46 et 49 Cst.). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4).

E. 2.2

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; arrêt 1C_2/2021 du 3 décembre 2021 consid. 3.1). 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_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 3.1; 1C_2/2021 précité consid. 3.1). L'art. 103 LATC reprend ces principes et soumet à autorisation tout travail de construction "en surface ou en sous-sol, modifiant de manière sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment" (al. 1). Il précise également (al. 2) que ne sont pas soumises à autorisation les constructions, démolitions et 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); les

aménagement extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b); les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée (let. c).

E. 2.3

Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF), dont fait partie le respect de l'autonomie communale. Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). Les griefs déduits de la violation de l'autonomie communale sont soumis aux exigences d'allégation et de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF (arrêts 1C_521/2022 du 28 juillet 2023 consid. 3.2; 1C_373/2016 du 7 novembre 2016 consid. 6).

E. 3.1

Pour la commune recourante, l'art. 5 RPEP doit être interprété à la lumière du système réglementaire nyonnais. Ainsi, le secteur D, sur lequel est implanté le chantier naval, présenterait des caractéristiques similaires à celles des autres zones industrielles de la commune de Nyon telles qu'instaurées par les art. 44 et 51 du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions; or, ces articles ne prévoient pas que des entreprises du secteur tertiaire soient autorisées en zone industrielle. Le secteur D ne serait par conséquent destiné qu'à des entreprises artisanales ne compromettant pas le caractère des lieux, à savoir le caractère lacustre conféré par la présence d'un chantier naval sur la rive du lac. Selon la Municipalité, il ne serait au surplus pas pertinent de comparer le secteur D avec le secteur B du PEP. Ce dernier, que l'art. 3 RPEP désigne comme étant destiné au complexe de la pisciculture, est situé en "zone de constructions d'utilité publique" (art. 1 RPEP); au vu de cette destination, il serait conforme au RPEP que ce secteur soit aujourd'hui occupé notamment par des clubs sportifs liés au lac (club de paddle, club nautique et club d'aviron) et des bureaux de la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, où travaillent l'inspecteur des forêts, le surveillant de la faune et le garde-pêche. A l'inverse, dès lors que le secteur D correspond à une "zone destinée à un chantier naval" (art. 1 RPEP), il ne saurait y être implanté des entreprises tertiaires. Au vu de ces différents éléments, la commune recourante estime ne pas avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en interprétant l'art. 5 RPEP en ce sens que le secteur D n'était pas propre à accueillir des activités tertiaires. La cour cantonale a jugé que la solution inverse s'imposait. Elle a estimé que le RPEP visait bien plus à préciser l'affectation des parcelles compte tenu de leur utilisation en 1973 qu'à créer une zone artisanale usuelle; lors de son adoption, ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur de la LPE, ce règlement avait également pour but d'éviter l'installation d'entreprises entraînant des nuisances excessives. Or, les deux entreprises tertiaires locataires des bureaux au sein du chantier naval ne provoquent pas de nuisance supplémentaire et leurs activités sont compatibles avec l'habitation dans les bâtiments voisins. Dans la mesure où la Municipalité n'a pas allégué que des motifs importants d'aménagement du territoire correspondant aux buts et principes des art. 1 et 3 LAT justifiaient une application sévère de l'art. 5 RPEP, il y a au surplus lieu d'interpréter cet article de manière dynamique, comme les autorités communales l'ont d'ailleurs fait avec l'art. 3 RPEP en autorisant le changement d'affectation du secteur B. La CDAP rappelle également que le volume du bâtiment est principalement affecté au chantier naval, et que la location des bureaux permet à ce dernier d'assurer sa pérennité économique. Finalement, l'autorité précédente relève que la convention constitutive d'un droit de préemption et de

servitude soutenait une interprétation large de l'art. 5 RPEP, en ce qu'elle autorisait expressément une ou plusieurs activités tertiaires en sus de l'exploitation du chantier naval. Dans ce contexte, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se livrer à sa propre interprétation de l'art. 5 RPEP, ni, à l'inverse, d'examiner sous l'angle restreint de l'arbitraire si la solution retenue par la cour cantonale est soutenable. Il y a lieu ici d'examiner si, en invalidant l'interprétation que la recourante avait fait de cette clause, la cour cantonale a respecté l'autonomie dont bénéficie l'autorité communale s'agissant d'interpréter sa réglementation en lien avec la zone destinée au chantier naval.

E. 3.2

En l'espèce, la CDAP a procédé à une interprétation téléologique, historique et systématique dûment motivée, qui paraît conforme à la réglementation communale. Cette interprétation est confirmée par la référence à la convention constitutive d'un droit de préemption et de servitude, que la CDAP, sans contester le fait qu'un accord de droit privé ne peut remettre en cause une réglementation de droit public, juge, à raison, pertinente pour soutenir son interprétation. La commune recourante ne s'exprime pas à propos de ladite convention. Elle se limite en effet à contester l'interprétation de la CDAP principalement en ce qu'elle n'aurait pas tenu compte du système réglementaire de la ville de Nyon. Par la suite, dans ses déterminations sur la réponse au recours, la Municipalité se contente de rappeler que ladite convention est un acte de droit privé, qui ne la lie pas sur le plan du droit public. La commune recourante ne donne ainsi aucune indication relative aux raisons qui l'auraient poussée, en 2015, à interpréter l'art. 5 RPEP de manière dynamique et large en autorisant une ou plusieurs activités tertiaires sur la parcelle n° 1608; elle n'expose nullement en quoi la situation aurait changé entre ce moment et celui du refus du permis de construire litigieux, fondé sur une interprétation contraire du même article. Faute d'avoir soigneusement motivé sa décision sur ce point, la Municipalité fait preuve, en lien avec l'interprétation faite de l'art. 5 RPEP, d'un comportement contradictoire, prohibé par le principe général de la bonne foi.

E. 3.3

Dans ces circonstances et à défaut d'une motivation circonstanciée de la commune recourante, la CDAP pouvait, sans violer l'autonomie communale, écarter l'interprétation que l'autorité communale avait faite de l'art. 5 RPEP, lui substituer sa propre interprétation et, partant, annuler la décision du 6 décembre 2021.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours est rejeté. Dès lors que la commune recourante agit dans le cadre de ses attributions officielles, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF). La commune recourante versera en revanche des dépens à l'intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 et 4 LTF).

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