

BGer 1C 138/2010 vom 26. August 2010

Bundesgericht, 2010-08-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_138_2010

FR: TF 1C 138/2010 du 26 août 2010

IT: TF 1C 138/2010 del 26 agosto 2010

Regeste

permis de construire, conformité à la zone | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT (ATF 133 II 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant la cour cantonale. En tant que requérante déboutée d'une autorisation de construire, elle peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle remplit ainsi les exigences posées à l' art. 89 al. 1 LTF pour lui reconnaître la qualité pour agir. Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

La recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir violé de manière arbitraire l'autonomie communale et sa propre jurisprudence dans l'interprétation et l'application qu'il a faite du règlement du plan partiel d'affectation des Assenges.

E. 2.1

Sous réserve des cas visés à l' art. 95 let . c à e LTF, la violation du droit cantonal ou communal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l' art. 95 let. a LTF , telle que l'interdiction de l'arbitraire ancrée à l' art. 9 Cst. Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral qui était la sienne sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire (ATF 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 251). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 135 V 2 consid. 1.3 p. 4; 134 II 124 consid. 4.1 p. 133; 133 II 257 consid. 5.1 p. 260), ce qu'il revient à la recourante de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400). X. _____ SA dénonce également une violation de l'autonomie communale. Elle est autorisée à faire valoir à titre accessoire ce grief étant donné que la Municipalité de Pampigny appuie ses conclusions (arrêt 1C_450/2008 du 19 mars 2009 consid. 2.1 et les

arrêts cités). Toutefois, il n'a pas de portée propre par rapport à celui d'arbitraire dans l'application faite du règlement du plan partiel des Assenges; en effet, lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre d'un excès, voire d'un abus du pouvoir d'appréciation, ou d'une fausse application par la juridiction cantonale de recours des normes de droit cantonal et communal régissant le domaine en cause. Le Tribunal fédéral revoit alors l'interprétation et l'application de ces normes sous l'angle de l'arbitraire.

E. 2.2

Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 29 ad art. 22). L'art. 48 al. 1 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps.

E. 2.3

L'art. 2 RPPA, dont l'interprétation est critiquée, prévoit que la zone artisanale est destinée aux entreprises artisanales et aux petits établissements industriels. Les activités du secteur tertiaire sont autorisées (al. 1). Les dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont réservées (al. 2). L'habitation est autorisée dans la mesure où elle est liée à l'exploitation de l'entreprise. Chaque entreprise a droit au maximum à deux logements, qui seront intégrés au bâtiment principal, avec lequel ils formeront un ensemble architectural homogène (al. 3). Les locaux d'habitation peuvent être séparés de l'unité de production à condition qu'ils soient intégrés dans un bâtiment administratif (al. 4). L'art. 13 RPPA dispose que, préalablement à la demande de permis de construire, les propriétaires ou les constructeurs présentent à la Municipalité le programme de leur projet, sous la forme d'esquisses et d'un bref rapport sur l'activité, le nombre d'emplois, le trafic, les nuisances, etc., engendrés par la future entreprise ou par la transformation d'une activité existante (al. 1). Le résultat de cette consultation n'engage pas la Municipalité dans la procédure administrative prévue par la loi (al. 2).

E. 2.4

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions légales. En outre, il appartient à

l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou occulte lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable au regard du sens et du but de la loi (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 p. 116 et les arrêts cités). Ces règles d'interprétation s'appliquent également aux règlements communaux de police des constructions (arrêt 1A.137/1999 du 23 novembre 2000 consid. 3a). Même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (arrêt 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3).

E. 2.5

La cour cantonale a déduit de la formulation de l'art. 2 RPPA et de l'attribution d'un degré de sensibilité III au bruit à la zone artisanale des Assenges, que cette zone n'était pas prioritairement destinée à l'habitation, mais que celle-ci y était admise à la condition qu'elle soit liée à l'exploitation de l'entreprise, cette dernière ayant droit au maximum à deux logements qui seront intégrés au bâtiment principal, avec lequel ils formeront un ensemble architectural homogène. Elle relevait que l'intention de la commune, lors de l'élaboration du plan, était d'une part d'agrandir sa zone industrielle et artisanale et d'autre part de permettre à des personnes et apprentis habitant dans le village d'y travailler, voire même d'y habiter, ainsi que de diminuer le trafic pendulaire. L'interprétation de la cour cantonale selon laquelle les activités doivent prévaloir dans la zone artisanale et l'habitation ne jouer qu'un rôle accessoire est conforme tant au texte de l'art. 2 RPPA qu'à la volonté des autorités communales, telle qu'elle peut se déduire du rapport de la Commission consultative d'urbanisme et d'architecture établi le 27 février 1990 à l'occasion d'un premier projet de plan et du rapport de conformité selon l'ancien art. 26 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire rédigé le 24 août 1994. La cour cantonale a estimé ensuite que pour garantir l'affectation prioritaire de la zone à l'artisanat, à la petite industrie et aux activités du secteur tertiaire, la proportion entre les surfaces dévolues à ces activités devait primer sur celles affectées à l'habitation. Examinant le projet litigieux à la lumière de ce principe, elle a jugé que les surfaces affectées au logement pour le lot A par rapport à celles vouées à des activités artisanales représentaient un peu plus de 30% de la surface totale et qu'une telle proportion n'était pas excessive dans une zone principalement affectée aux activités artisanales, industrielles, voire aux entreprises du secteur tertiaire, où l'habitation est autorisée sans que le règlement ne prévoit de limite maximale affectée au logement. Elle a estimé en revanche qu'elle ne l'était pas, s'agissant des autres lots, où les surfaces dévolues à l'habitation représentaient un peu moins de 70% de la surface totale. Vu le nombre de logements et leur importance, le projet de la recourante aboutirait à la création d'une zone d'habitation dans une zone dévolue à l'artisanat, au détriment des possibilités qui doivent être offertes à l'artisanat dans la zone en question, de sorte que l'art. 2 al. 3 RPPA n'était pas respecté. Même dans l'hypothèse où l'on tiendrait compte de la surface totale affectée aux activités artisanales des lots A à E par rapport à la surface totale des logements, le résultat serait encore défavorable à la constructrice, la part dévolue à l'habitation représentant 54% de la surface totale. La recourante objecte à cela que le règlement litigieux ne fixe aucune limite chiffrée relative à la surface de plancher dévolue à l'habitation. Le législateur

communal aurait préféré à une telle règle un critère purement mathématique mettant en relation le nombre d'unités affectées à l'habitation par rapport à celles destinées à l'artisanat. Il n'y aurait ainsi aucune lacune à combler dans le sens d'une proportion à respecter entre les surfaces affectées au logement et celles vouées aux activités artisanales, industrielles ou tertiaires autorisées par le règlement dans la zone artisanale des Assenges. On ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que la proportion entre les activités artisanales et l'habitation pourrait être d'un tiers et de deux tiers sous prétexte que le règlement autoriserait deux logements pour une unité artisanale. Il était clairement dans l'intention du législateur communal de n'autoriser l'habitation dans la zone artisanale des Assenges que si elle est liée à l'exploitation de l'entreprise, à concurrence de deux logements au maximum. Toute entreprise qui désirerait s'installer dans cette zone n'a donc pas nécessairement droit à deux logements. Il est exact en revanche que l'art. 2 al. 3 RPPA ne fixe aucune proportion minimale à respecter entre les activités artisanales et le logement, que ce soit en mètres carrés ou en surface brute de plancher. Cela ne signifie pas pour autant que l'interprétation faite en ce sens de cette disposition serait insoutenable et violerait l'autonomie communale. La zone artisanale des Assenges est avant tout destinée aux entreprises artisanales, aux petits établissements industriels et aux activités du secteur tertiaire et l'habitation n'y est tolérée qu'à titre accessoire, à concurrence de deux logements au maximum par entreprise et pour autant qu'elle soit liée à l'exploitation de celle-ci. Il s'agit donc non pas d'une zone mixte au sens de l'art. 48 al. 1 LATC, ouverte alternativement aux activités artisanales et à l'habitation, mais d'une zone prioritairement vouée aux activités artisanales et aux affectations assimilées où l'habitation n'est autorisée que sous certaines conditions. Il existe un intérêt public important à ce que cette affectation prioritaire soit respectée, comme l'a relevé la cour cantonale. Le Tribunal fédéral a déjà jugé que les communes devaient veiller à ce qu'il reste suffisamment de terrains disponibles dans les zones artisanales pour des activités artisanales et ne pas tolérer l'habitation de façon inconsidérée (arrêt P.711/1977 du 13 juillet 1977 consid. 2c in ZBI 78/1977 p. 506 cité par BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 36 ad art. 22 p. 542). Or, le projet litigieux a pour effet de donner au secteur litigieux une affectation prépondérante à l'habitation, de manière encore plus affirmée si l'on s'en tient uniquement aux lots B à E, alors qu'il devrait être voué principalement à l'artisanat, à la petite industrie et aux entreprises du secteur tertiaire. Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait de manière soutenable admettre qu'une proportion nette en faveur de l'activité artisanale par rapport au logement s'imposait au regard de la nature de la zone, vouée aux activités artisanales ou aux activités tertiaires où l'habitation est tolérée à certaines conditions, et que cette proportion n'était pas respectée pour les lots B à E.

E. 2.6

Se fondant sur le texte de l'art. 2 al. 3 RPPA et sur la volonté manifestée par la Municipalité de Pampigny lors de l'élaboration du projet de plan partiel, la cour cantonale a retenu que l'habitation n'était autorisée dans la zone artisanale des Assenges que pour autant que le logement soit lié à l'exploitation de l'entreprise, et non pas seulement à l'entreprise, c'est-à-dire qu'il soit destiné à l'entrepreneur lui-même ou à des membres de son personnel. Elle a jugé que l'exigence posée à cette disposition d'un lien fonctionnel entre les logements et l'exploitation des entreprises artisanales et des petits établissements industriels n'était en l'état pas assurée pour l'ensemble du projet. Il ne ressortait en particulier pas du tableau de répartition des lots, dans sa teneur au 11 mars 2009, que le lien fonctionnel entre les locaux affectés à l'artisanat et les logements était assuré, que ce soit pour le lot réservé à la

recourante, s'agissant de l'appartement du rez-de-chaussée, ou pour les autres lots. Enfin, ni la condition particulière du respect de cette disposition assortie au permis de construire, ni la servitude de restriction au droit de bâtir grevant la parcelle n° 450, ni la constitution d'une société coopérative regroupant l'ensemble des propriétaires d'unités artisanales et d'habitation n'étaient propres à garantir que les logements projetés seraient affectés à l'habitation du personnel de l'entreprise ou de son directeur. La recourante soutient que la cour cantonale aurait fait une application arbitraire de l'art. 2 al. 3 RPPA en jugeant que la condition du lien fonctionnel entre l'habitation et l'entreprise ne serait pas respectée. Pareille exigence ne devrait, selon elle, être admise qu'en présence d'une construction sise en zone agricole en vertu de l'art. 24b al. 2 LAT. La configuration des lieux serait seule déterminante dans la zone artisanale des Assenges, sans qu'il soit besoin d'examiner si l'activité projetée nécessite une présence sur place ou si l'occupant du logement participe effectivement à l'activité artisanale. Elle se réfère à ce propos à un arrêt de la cour cantonale rendu le 18 octobre 2000 dans la cause AC.2000.0081, qui portait sur l'interprétation d'une disposition réglementaire de la commune de Rolle autorisant l'habitat en zone artisanale uniquement s'il est directement lié à l'activité artisanale et pour autant qu'il ne dépasse pas plus de la moitié de la surface de plancher. On ne saurait dire que la cour cantonale aurait trahi le sens véritable de l'art. 2 al. 3 RPPA ou méconnu la volonté de l'autorité communale en considérant que seul le logement de l'entrepreneur ou des membres de son personnel serait admissible dans la zone artisanale des Assenges, à l'exclusion du logement de tiers dépourvus de lien avec l'entreprise. L'exigence d'un lien fonctionnel entre l'habitation et les places de travail ressort en effet clairement du texte de l'art. 2 al. 3 RPPA. Elle tend à éviter que les futurs occupants des logements puissent se plaindre du bruit provenant de l'exploitation d'entreprises artisanales sur des parcelles voisines. Elle répond également à la volonté de la Municipalité de Pampigny, qui entendait ouvrir cette zone à l'habitation des artisans qui appréciaient la possibilité de vivre sur place sans toutefois que cela soit nécessité par un besoin de surveillance ou de gardiennage. Il importe à cet égard peu que la cour cantonale ait soutenu un point de vue différent et se soit montrée plus large dans un cas concernant une autre commune. L'autorité cantonale de recours n'est pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (cf. ATF 127 I 49 consid. 3c p. 52; 127 II 289 consid. 3a p. 292; 126 I 122 consid. 5 p. 129 et les arrêts cités). A fortiori, il en va de même lorsqu'il s'agit d'interpréter la réglementation d'une autre commune, fût-elle rédigée de la même manière. Sur ce point, l'arrêt attaqué n'est pas insoutenable. Pour le surplus, la cour cantonale pouvait sans arbitraire admettre que le projet litigieux ne respectait pas l'exigence du lien fonctionnel requis en prévoyant d'emblée pour chaque lot deux logements pour une surface artisanale au rez-de-chaussée sans autre indication dans le dossier soumis à l'enquête publique sur les entreprises censées occuper les surfaces artisanales prévues au rez-de-chaussée des lots B à E. Le rapport que l'art. 13 RPPA enjoint au constructeur de déposer préalablement à la demande de permis de construire doit précisément permettre à l'autorité communale de vérifier que la condition du lien fonctionnel entre le ou les logements projetés et l'exploitation de l'entreprise posée à l'art. 2 al. 3 RPPA est respectée. Le tableau de distribution des lots que la recourante a produit en cours de procédure ne permet pas davantage de tenir cette exigence pour observée, pour les raisons exprimées dans l'arrêt attaqué auxquelles il peut être renvoyé. L'obligation de respecter l'art. 2 al. 3 RPPA que la Commune de Pampigny a reprise comme

disposition particulière dans le permis de construire n'est pas suffisante pour garantir le lien fonctionnel entre les logements prévus dans chacun des lots et les surfaces artisanales sises au rez-de-chaussée. La cour cantonale pouvait sans arbitraire admettre qu'il en allait de même de la servitude de restriction au droit de bâtir intégrée dans le constat d'exécution de vente à terme-emption en tant qu'elle se borne à garantir la conservation de la destination artisanale des bâtiments conformément à l'art. 2 al. 3 RPPA. De même, elle pouvait de manière encore soutenable admettre que la constitution d'une société coopérative regroupant les propriétaires des différentes unités ne permettait pas de s'assurer que les logements seront effectivement occupés par l'entrepreneur ou les membres de son personnel et ne seront pas loués ou vendus à des tiers, au vu de la promotion immobilière du projet, qui ne mettait nullement en évidence une telle exigence, et du tableau de distribution des lots. Enfin, elle n'a pas davantage fait preuve d'arbitraire ou d'un formalisme excessif en considérant que cette question ne pouvait être réglée au stade du permis d'habiter ou d'exploiter.

E. 2.7

Dans ces conditions, c'est à juste titre que la cour cantonale a retenu que le projet de la recourante contrevenait à l'art. 2 al. 3 RPPA et que la décision d'octroi du permis de construire devait être annulée pour ce motif. Dès lors que le projet doit nécessairement être revu afin de répondre aux exigences de cette disposition, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les autres moyens retenus dans l'arrêt attaqué pour conclure à l'annulation du permis de construire.

E. 3

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Le Département de l'économie du canton de Vaud, bien qu'assisté d'un mandataire professionnel, ne saurait prétendre à des dépens (art. 68 al. 3 LTF). Il en va de même de la Municipalité de Pampigny, qui s'en est remise à justice tout en déclarant souscrire au raisonnement tenu par la recourante s'agissant de l'application arbitraire de l'art. 2 al. 3 RPPA et de la violation de l'autonomie communale.

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