

BGer 1C_426/2007 vom 8. Mai 2008

Bundesgericht, 2008-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_426_2007

FR: TF 1C_426/2007 du 8 mai 2008

IT: TF 1C_426/2007 del 8 maggio 2008

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée. Les recourantes ont pris part à la procédure devant le Tribunal administratif et elles sont particulièrement touchées par la décision attaquée, qui confirme le refus d'autorisation de construire qui leur a été opposé. Elles ont donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

E. 2

Les recourantes reprochent au Tribunal administratif de ne pas avoir déduit du manque de cohérence constaté dans l'application de la réglementation en cause par la commune, une pratique constante de cette dernière visant à la diversification des activités en zone industrielle, allant largement au-delà du libellé strict de l'art. 46 RPE. Elles considèrent dans ces circonstances que cette disposition a été interprétée arbitrairement.

Subsidiairement, elles invoquent les garanties de la propriété et de la liberté économique. Elles font valoir qu'un refus de permis n'est justifié par aucun intérêt public et qu'il viole au demeurant le principe de la proportionnalité. Enfin, les recourantes estiment pouvoir être mises au bénéfice du principe de l'égalité dans l'illégalité, au motif que l'administration persistera vraisemblablement dans sa pratique illégale.

E. 3

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au principe d'égalité (art. 8 al. 1 Cst.), lorsqu'une autorité, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante, ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également, elle ne respectera pas la loi, le citoyen est en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 115 Ia 81).

L'arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153; 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid.

2.1 p. 219; 129 I 173 consid. 3.1 p. 178).

E. 4.1

Le Tribunal administratif a retenu que les explications de la commune relatives à son interprétation du règlement avaient été peu convaincantes et que la pratique de cette dernière était incohérente. La municipalité s'écartait en effet sciemment du texte de l'art. 46 RPE en admettant en zone industrielle des entreprises de services, des dépôts non liés à l'activité dans cette zone et des locaux de musique notamment, tout en se référant aux termes de la même norme pour exclure les commerces et les restaurants. Il n'en demeurerait pas moins que le texte clair de l'art. 46 RPE excluait les activités commerciales et qu'il n'était pas possible de s'en écarter, même si l'autorité intimée l'avait fait pour les activités susmentionnées.

E. 4.2

En l'espèce, l'implantation d'une station-service dans la zone industrielle de la commune de Préverenges n'est pas litigieuse. Seule la conformité du shop et du bar est discutée.

Aucune des parties ne semble remettre en cause la jurisprudence cantonale selon laquelle les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels ne seraient en principe pas compatibles avec la définition d'une zone industrielle réservée aux activités de type industriel. Il faut donc admettre que le shop ainsi que le bar projetés ne correspondent pas à l'affectation de la zone industrielle (arrêt du Tribunal administratif vaudois AC.2002.0080 du 28 février 2003).

La jurisprudence cantonale a néanmoins réservé les cas dans lesquels la commune avait montré dans une pratique constante une interprétation large de la notion d'activité industrielle en admettant des activités commerciales non industrielles, comme la vente, les activités de service ou encore celles de détente et de loisir (arrêt du Tribunal administratif vaudois AC.2002.0222 du 26 juin 2003).

E. 4.3

Dans le cas particulier, il apparaît certes difficile d'établir que la commune a autorisé des activités commerciales en zone industrielle par une pratique constante. En revanche, il ressort des observations de la municipalité que cette dernière justifie une application stricte de l'art. 46 RPE uniquement en vue de prévenir la mixité de la zone. Il transparaît cependant de l'instruction de la cause que la commune a autorisé des activités qui n'étaient pas typiquement industrielles. Elle a donc montré ne pas être rigoureusement attachée à ce principe d'interdiction de mixité.

Par ailleurs, la note du 21 novembre 2005 qui résume les négociations intervenues avant la mise à l'enquête du projet émane du service technique, qui est à disposition pour les demandes d'autorisation de construire. Il apparaît également que le conseiller municipal actuellement en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et de la police des constructions et travaux était présent à la réunion. S'il semble effectivement difficile de reprocher à la commune une violation du principe de la bonne foi, l'autorisation de construire relevant de la compétence de la municipalité in corpore, le fait que le projet ait été mis à l'enquête est de nature à montrer que l'interprétation de l'art. 46 RPE n'est pas aussi clairement restrictive que la commune aimerait le faire admettre. Conformément à la jurisprudence rappelée par le Tribunal administratif (RDAF 1992 p. 225), la municipalité peut renoncer à mettre un projet à l'enquête qui enfreint manifestement les dispositions réglementaires. Benoît Bovay

va encore plus loin en soutenant que l'autorité municipale doit refuser d'emblée un projet par trop lacunaire ou manifestement contraire au règlement, sans enquête publique, sauf si le constructeur insiste pour qu'une telle enquête ait lieu, à ses frais (Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2ème édition, Lausanne 1988, p. 79 s.).

En outre, on ne saurait déduire, sur la seule base d'un refus d'autorisation pour de la vente à l'emporter de pizzas en mai 2007, une volonté expresse de la commune de dorénavant appliquer strictement la loi. On notera également qu'il existe une différence notable entre la vente à l'emporter de pizza et un bar et un shop qui ne sont qu'accessoires à une activité principale qui est elle autorisée (seulement 164 m² et 1,5 millions de chiffre d'affaires annuel contre 1'487 m² et 6,25 millions pour la station-service).

Pour le surplus, l'explication de la commune selon laquelle "elle aurait été mise devant le fait accompli par des réalisations/affectations/ constructions sauvages sans être préalablement requise de donner une autorisation pour ce qui se passait de manière plus ou moins occulte à l'intérieur de tel ou tel bâtiment" n'apparaît pas suffisamment étayée pour emporter conviction. Le manque de réaction de la commune penche au contraire en faveur d'une application large de la réglementation communale.

Enfin, la commune n'explique pas quel serait l'intérêt à interdire une certaine mixité et pour quelle raison elle aurait soudainement décidé, plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de la réglementation litigieuse, d'appliquer cette dernière de façon restrictive. Il convient au demeurant d'observer qu'il existe une certaine incohérence, sous l'angle du rapport avec la production, à admettre la vente d'essence et non le commerce de denrées alimentaires, comme un conseiller municipal s'en est d'ailleurs étonné dans un des courriers électroniques figurant au dossier.

Dans ces conditions, l'interprétation donnée par les autorités municipales à l'art. 46 RPE et son application dans le cas d'espèce apparaissent non seulement insoutenables mais également arbitraires dans leur résultat. Cette conclusion rend superflu l'examen des autres griefs.

E. 5

Le recours doit par conséquent être admis et la décision attaquée annulée. Il n'en découle cependant pas nécessairement l'octroi du permis de construire aux recourantes. Il ressort en effet du dossier que la municipalité ne s'est pas prononcée sur les oppositions qui ont été formées. Or aucune d'entre elles ne contenait le grief d'absence de conformité à la destination de la zone mais bien d'autres, notamment relatifs aux nuisances engendrées par le projet. La nécessité de s'assurer qu'aucun autre intérêt légitime n'est lésé par l'octroi du permis de construire aux recourantes impose dès lors le renvoi de la cause à la municipalité afin qu'elle se détermine sur les oppositions.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire (art. 66 al. 3 LTF). La commune de Préverenges versera en revanche une indemnité de dépens aux recourantes qui obtiennent gain de cause avec le concours d'avocats. Cette dernière sera augmentée afin de tenir compte des dépens de l'instance précédente (art. 68 al. 5 LTF).

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