

# **BGer 1C\_644/2017 vom 31. August 2018**

Bundesgericht, 2018-08-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_644\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_644_2017)

FR: TF 1C\_644/2017 du 31 août 2018

IT: TF 1C\_644/2017 del 31 agosto 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante, qui a pris part à la procédure devant la cour cantonale, est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme le refus de l'autorisation de construire qu'elle a sollicitée. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

La recourante soutient que, en refusant le projet litigieux au motif que celui-ci ne répond pas à l'affectation de la zone artisanale, la cour cantonale aurait non seulement établi les faits de façon manifestement lacunaire et/ou inexacte, mais également violé l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et interprété arbitrairement l'art. 28 RPAPC, définissant la zone artisanale.

#### **E. 2.1.1**

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire (ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 III 226 consid. 4.2 p. 234).

#### **E. 2.1.2**

Aux termes de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Il incombe au droit cantonal et communal de définir les utilisations permises dans chacune des zones (cf. ALEXANDER RUCH, Commentaire LAT, 2010, n. 70 ad art. 22 LAT) - en particulier au sein du territoire constructible -, de sorte que l'examen du Tribunal fédéral se limitera à l'application de l'art. 28 RPAPC. Selon cette dernière disposition, la zone artisanale est destinée à l'artisanat compatible avec l'habitat; dans les nouvelles constructions, l'habitat n'est autorisé que s'il est directement lié à l'activité artisanale. L'habitat ne doit, en tout état de cause, pas dépasser plus que la moitié de la surface de plancher (al. 1). Une clinique vétérinaire devrait y trouver son intégration (al. 2).

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible ( ATF 141 I 172 consid. 4.3.1 p. 177 et les références citées).

### **E. 2.1.3**

Une exigence de motivation accrue prévaut pour la violation des droits constitutionnels tels que la prohibition de l'arbitraire, qu'il s'agisse de l'établissement des faits ou de l'application du droit cantonal. Selon le principe d'allégation, la partie recourante doit expliquer de façon circonstanciée en quoi consiste la violation, respectivement où réside l'arbitraire ( art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 134 II 244 consid. 2.2; 133 II 396 consid. 3.2).

### **E. 2.2**

Selon la recourante, la cour cantonale aurait à tort retenu que l'essentiel des activités qui se déploieront dans le bâtiment projeté seront sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels; en d'autres termes, qu'elles ne relèveront pas de l'artisanat. L'instance précédente aurait ainsi, et par voie de conséquence, versé dans l'arbitraire en jugeant le projet contraire à l'art. 28 RPAPC. La recourante affirme que l'usage des différentes surfaces ne serait pas encore défini; à la comprendre, cette circonstance aurait imposé au Tribunal cantonal d'autoriser le projet, quitte à réserver pour une enquête ultérieure l'examen de la conformité des activités finalement exercées dans le bâtiment.

### **E. 2.3**

L'instance précédente a reconnu que l'utilisation future du bâtiment litigieux n'était pas connue de manière définitive. La cour cantonale a cependant constaté que les équipements prévus n'étaient pas adaptés à des activités artisanales. Elle a relevé qu'il manquait notamment une zone de dépôt d'une taille suffisante pour permettre à une entreprise artisanale d'accéder avec un véhicule afin d'amener du matériel. Le Tribunal cantonal a de même estimé que, de manière générale, la conception architecturale était celle d'un bâtiment destiné à accueillir des activités commerciales et de services; à cet égard, il a relevé la présence d'escaliers mécaniques, caractéristique d'un bâtiment destiné à accueillir des commerces et non pas des activités artisanales. Sur la base de ces constatations, le Tribunal cantonal a jugé que le projet n'était pas conforme à l'affectation artisanale de la zone au sens de l'art. 28 RPAPC.

#### **E. 2.3.1**

La recourante conteste cette appréciation et avance que la présence d'une zone de dépôt de taille suffisante ne serait pas l'apanage des bâtiments d'activités artisanales; elle affirme que les bâtiments d'activités commerciales nécessiteraient de plus vastes espaces de déchargement que les bâtiments artisanaux "car les produits vendus dans les premiers sont façonnés et assemblés à l'extérieur et sont livrés dans [des] volumes souvent plus importants que les éléments détachés, les matériaux et les fournitures de base que les artisans travaillent ou transforment eux-mêmes sur place". Ce faisant, la recourante ne démontre cependant pas en quoi la cour cantonale aurait versé dans l'arbitraire, se contentant de livrer

péremptoirement son propre avis s'agissant des besoins liés à l'artisanat. Elle prétend certes que les espaces de déchargement projetés seraient le fruit d'une réflexion spécifique des architectes qui les auraient conçus à dessein pour de telles activités et des "métiers de bouche". On ne trouve cependant pas trace d'une telle étude au dossier et la recourante ne fournit aucune autre indication à cet égard, de sorte que rien ne commande de réserver un écho favorable à ces allégations ( art. 106 al. 2 LTF ).

### **E. 2.3.2**

Quant à la conception architecturale et à la présence d'escaliers mécaniques, la recourante argue qu'il ne s'agirait pas d'aspects caractérisant des surfaces purement commerciales; ces éléments ne feraient, selon ses dires, pas obstacle à ce que des activités artisanales prennent place dans le bâtiment. La recourante soutient encore que la volonté d'affecter de manière prépondérante l'immeuble à l'artisanat s'exprimerait de manière objective par la présence de certaines mesures constructives et techniques indiquées sur les plans, telles que des bouches d'évacuation de l'air, des caniveaux d'évacuation des eaux grasses ou des bouches d'extraction des cuisines. De plus, la typologie du bâtiment répondrait pleinement aux besoins d'activités artisanales fines.

S'il est vrai que la présence d'escaliers mécaniques n'exclut pas nécessairement la présence d'échoppes et d'ateliers artisanaux, il n'est pas pour autant insoutenable de considérer qu'il s'agit d'un élément caractérisant, de manière générale, un centre commercial: une telle infrastructure apparaît en effet essentiellement destinée à la clientèle plutôt qu'à l'accès d'artisans à leurs propres ateliers. Cela est d'autant plus vrai que, à la lumière des plans, ces installations s'inscrivent - à tout le moins sur les deux premiers niveaux - dans des espaces de déambulation d'une certaine importance (zone de circulation de 420 m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée et de 316 m<sup>2</sup> au premier étage), zones qui ne présentent pas de lien évident avec l'artisanat, mais apparaissent, en revanche, compatibles avec une galerie marchande.

Il est par ailleurs sans incidence que la typologie du bâtiment, avec de petites surfaces locatives (entre 30 et 200 m<sup>2</sup>), soit de nature à exclure l'installation de grandes surfaces commerciales, comme l'affirme la recourante. Tout d'abord, la fourchette articulée par l'intéressée n'est pas confirmée par les plans: sur les deux premiers niveaux (rez-de-chaussée et 1er étage), destinés, à la suivre, à accueillir les activités artisanales, on ne dénombre pas moins de cinq surfaces locatives dont les superficies sont comprises entre 240 et 365 m<sup>2</sup>. Mais la présence de petites surfaces eût-elle été établie qu'elle ne contredirait pas encore le caractère commercial du bâtiment: une galerie marchande ne suppose pas nécessairement la présence de grandes surfaces, une succession de petits commerces et boutiques étant parfaitement envisageable. En outre, à la lumière des plans, il n'apparaît pas que les bouches d'évacuation d'air, les caniveaux d'évacuation des eaux grasses ou encore les bouches d'extraction des cuisines - pour peu qu'il s'agisse d'infrastructures irrémédiablement liées à l'artisanat, ce que rien ne permet de supposer - aient été prévus dans l'ensemble des locaux, voire dans une majorité d'entre eux. On ne saurait dès lors y voir un quelconque indice d'affectation artisanale. A l'appui de son grief, la recourante se prévaut encore d'une étude de marché locale précise et d'une analyse urbanistique attentive menée en amont, qui confirmerait sa volonté de créer un bâtiment à vocation artisanale. Les conclusions d'une telle étude ne figurent cependant pas au dossier, la recourante ne pointant d'ailleurs aucun élément susceptible d'appuyer ses allégations, qui, insuffisamment motivées, sont irrecevables ( art. 106 al. 2 LTF ).

### **E. 2.3.3**

L'interprétation des plans à laquelle se sont livrées les instances cantonales se trouve encore corroborée par d'autres éléments du dossier. Il ressort de l'arrêt attaqué que la rubrique du formulaire de demande d'autorisation de construire portant sur la création de grands magasins ou centres commerciaux a été cochée par la recourante, avec l'indication d'une surface de vente de 2'000 à 5'000 m<sup>2</sup>. A la lecture du Concept standard de protection incendie du 15 décembre 2015, on apprend également que celui-ci a été établi pour le "projet d'une galerie marchande ainsi que des locaux sociaux et administratifs" (concept, p. 6). Ce document renseigne également sur les affectations des étages prises en compte dans l'analyse: la présence de locaux artisanaux n'est mentionnée qu'au 2<sup>ème</sup> et dernier étage, les deux premiers niveaux étant affectés aux commerces (concept, p. 8); le bâtiment est en outre classé en degré d'assurance qualité 2 en protection incendie, ce qui correspond à un "grand magasin, locaux recevant un grand nombre de personnes  $\geq 300$ " (concept, p. 11). La synthèse CAMAC du 26 juillet 2016 indique que l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) retient, pour sa part, un degré 3 propre à un "bâtiment de moyenne hauteur avec grand magasin et cour intérieure".

### **E. 2.4**

C'est ainsi en définitive sans arbitraire que la cour cantonale a retenu que le bâtiment projeté est principalement destiné, de par sa configuration et ses caractéristiques, à accueillir des activités commerciales. Il s'ensuit qu'il n'est pas non plus critiquable de l'avoir jugé contraire à l'affectation de la zone, bien que l'utilisation exacte des surfaces ne soit pas encore définitivement arrêtée. A cet égard, le Tribunal cantonal a rappelé que, selon sa jurisprudence, les activités sans rapport avec la production, la fabrication ou la transformation de biens matériels n'étaient en principe pas compatibles avec une zone industrielle et artisanale. Sans contester cette définition jurisprudentielle, la recourante prétend que l'artisanat serait toutefois compris dans une acception plus large par l'art. 28 RPAPC. A la lecture du texte légal, une telle interprétation ne saute cependant pas aux yeux. Que cette disposition exige que l'artisanat soit compatible avec l'habitation n'entraîne pas un changement de paradigme commandant d'inclure également dans la notion d'artisanat de pures activités commerciales ou de services. S'agissant par ailleurs de la mention d'une clinique vétérinaire, la commune a expliqué, en cours de procédure cantonale, que celle-ci existait déjà et était exploitée dans un secteur devant être affecté à la zone artisanale, raison pour laquelle elle figurait à l'art. 28 RPAPC. Dans ces circonstances, et même s'il est regrettable d'avoir introduit un type particulier d'établissement dans le règlement, qui par définition devrait être général et abstrait, il n'est pas pour autant insoutenable de s'en tenir à une définition stricte de l'artisanat dans le cadre de l'application, au cas d'espèce, de l'alinéa premier de l'art. 28 RPAPC.

### **E. 2.5**

Sur le vu de ce qui précède, l'instance précédente était fondée, à tout le moins sous l'angle de l'arbitraire, à tenir le projet litigieux pour contraire à l'affectation artisanale de la zone. La définition stricte de la notion d'artisanat confirmée par le Tribunal cantonal répond d'ailleurs, comme cela sera exposé ci-après, à la volonté de la commune d'appliquer de façon rigoureuse l'art. 28 RPAPC dans l'optique de conserver des terrains disponibles pour l'artisanat (cf. consid. 3.2).

Mal fondé, le grief est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

### **E. 3**

La recourante invoque encore une violation du principe d'égalité de traitement ( art. 8 Cst. ). Elle se prévaut en particulier de l'égalité dans l'illégalité. Selon elle, le Tribunal cantonal aurait à tort refusé de la mettre au bénéfice d'une pratique municipale constante par laquelle celle-ci non seulement admet, en zone artisanale, un usage non conforme de bâtiments existants, mais également l'édification de nouveaux projets ne répondant pas non plus à cette affectation.

#### **E. 3.1**

En l'occurrence, la cour cantonale a reconnu que l'on trouvait effectivement déjà en zone artisanale plusieurs entreprises déployant des activités non artisanales; elle a au demeurant relevé que ces activités n'étaient pas uniquement exercées dans des bâtiments existants et convertis, mais également au sein de projets plus récents. A cet égard, lors de l'audience, la recourante a évoqué une construction autorisée en 2002, près de la gare et comprenant une station service et un magasin (parcelle n

o 411); l'arrêt attaqué signale encore un autre édifice affecté d'emblée à un salon de coiffure, une école et des services de l'Etat. La cour cantonale a toutefois jugé que le projet litigieux, de par ses dimensions et son ampleur (12'000 m

2 de surfaces brutes de plancher dont 5'000 m

2 de surfaces utiles et 108 places de parc), se distinguait des autres entreprises non artisanales présentes dans la zone. Le nombre de places de parc était notamment susceptible de poser des problèmes en raison du trafic induit. Le Tribunal cantonal a, sur cette base, nié que la recourante puisse se prévaloir d'une pratique communale consistant à admettre ce genre de projet.

#### **E. 3.2**

Selon la recourante, la cour cantonale aurait constaté les faits de manière arbitraire en jugeant le projet litigieux plus important que le projet abritant la station-service (parcelle n o 411) (sur la contestation des faits, cf. consid. 2.1.1 et 2.1.3). Elle affirme que ce projet comporterait trois bâtiments dépassant 3'600 m

2 au sol, avec une surface de plancher utile de 10'000 m

2 ; il s'y déploierait, selon les dires de la recourante, tout au plus quatre activités pouvant être assimilées à de l'artisanat. Ces faits ne sont cependant pas établis et la recourante ne mentionne aucun élément du dossier permettant d'appuyer ses propos; la référence à ses propres allégations en procédure (cf. déterminations du 12 juin 2017, p. 5) est à cet égard insuffisante ( art. 106 al. 2 LTF ). La recourante avance certes que l'inspection locale aurait également dû porter sur ce projet antérieur afin de démontrer la pratique dérogatoire de la commune; céans, elle ne prétend cependant pas avoir formellement requis la visite de ce bâtiment ni que le refus éventuel d'administrer cette offre de preuve violerait son droit d'être entendue ( art. 29 al. 2 Cst. ; droit à la preuve), ce qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office ( art. 106 al. 2 LTF ). Les écritures cantonales de la recourante ne sont au demeurant guère plus étayées sur ce point (cf. notamment déterminations du 12 juin 2017, p. 5). Dans ces conditions, rien ne commande de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente, qui a jugé que le projet se distinguait des autres entreprises non artisanales admises dans la zone.

De plus, les représentants de la municipalité ont clairement indiqué, lors de l'audience devant le Tribunal cantonal, qu'ils entendaient revenir à une pratique "conforme au règlement communal" et n'autoriser dans la zone en question que des activités liées à l'artisanat. Il ressort encore de l'arrêt attaqué que ces mêmes représentants ont fait valoir que la nouvelle pratique municipale avait pour but de conserver des terrains disponibles pour des entreprises artisanales souhaitant s'établir sur le territoire communal. Or, un tel objectif relève de l'intérêt public reconnu par la jurisprudence (cf. arrêt 1C\_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.5 et les références), comme l'a, à juste titre, souligné l'instance précédente. Rien au dossier ne permettant pour le surplus de douter des déclarations de la commune quant à sa volonté d'appliquer son règlement de manière conforme - les cas cités dans le recours (projets autorisés sur les parcelles n

os 1482 et 1606) étant des faits nouveaux irrecevables ( art. 99 al. 1 LTF ) -, la recourante ne saurait, pour ce motif, pas non plus être mise au bénéfice du principe de l'égalité dans l'illégalité.

Mal fondé le grief est écarté.

#### **E. 4**

Pour les motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Les questions soulevées par la recourante en lien avec l'effet du trafic généré par le projet sur le réseau environnant, l'accès au site, notamment pour les livraisons, ou encore avec les places de stationnement (de même que la recevabilité des pièces produites à ce propos) peuvent ainsi souffrir de demeurer indécises. Il en va de même s'agissant du respect des distances aux limites, point que l'instance précédente n'a d'ailleurs pas formellement tranché et dont le Tribunal fédéral ne saurait régler le sort en instance unique.

Compte tenu de l'issue du litige, conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante, qui succombe. Celle-ci versera en outre des dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat ( art. 68 al. 1 et 4 LTF ); la commune ne saurait y prétendre ( art. 68 al. 3 LTF ).

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