

BGer 1P.501/2005 vom 24. Februar 2006

Bundesgericht, 2006-02-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.501_2005

FR: TF 1P.501/2005 du 24 février 2006

IT: TF 1P.501/2005 del 24 febbraio 2006

Erwägungen

E. 1

La recourante invoque le droit d'être entendu selon l' art. 29 al. 2 Cst. , en tant qu'il comporte le droit des parties à une procédure d'obtenir une décision motivée. Ce droit aurait selon elle été violé à plusieurs égards.

E. 1.1

D'après la recourante, l'autorité ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles en matière de motivation lorsqu'elle se fonde sur des moyens que les parties n'ont pas été appelées à discuter dans la procédure. Elle fait valoir à ce propos que le motif de refus de l'autorisation tiré des émissions de nature immatérielle n'aurait jamais été discuté comme tel en procédure et que cet argument aurait été introduit, grâce à la production par la municipalité du texte d'une interpellation déposée au conseil communal, après que l'instruction de la cause avait été légalement close à l'audience du 20 avril 2005.

Il faut déduire de ce grief que la recourante invoque, plutôt que le droit à une décision motivée, le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, droit qui découle également de l' art. 29 al. 2 Cst. (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504). Cette garantie n'a, à l'évidence, pas été violée par le Tribunal administratif. L'arrêt attaqué emploie la notion juridique d'émissions de nature immatérielle, tirée d'un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 108 Ia 140), pour appliquer l'art. 77 RPGA, norme qui avait été d'emblée invoquée par la municipalité pour refuser le permis de construire. Cet article contenant des concepts indéterminés - les inconvénients appréciables, dans les secteurs où l'habitat est prépondérant -, la recourante devait s'attendre à ce que leur interprétation soit discutée par la juridiction cantonale. Elle a au demeurant pu s'exprimer lors d'une audience à l'issue de laquelle l'instruction n'a pas été déclarée close puisque des pièces ont encore été produites ultérieurement par la municipalité (le texte de l'interpellation précitée, notamment), à l'invitation du Tribunal, et que la recourante a pu elle-même déposer des déterminations écrites. Ce grief de violation du droit d'être entendu est manifestement mal fondé.

E. 1.2

La recourante se plaint d'une motivation insuffisante de l'arrêt attaqué, et donc d'une violation du droit d'être entendu, parce qu'elle n'y voit pas une pesée concrète des intérêts en présence. Elle reproche également au Tribunal administratif, en invoquant l' art. 29 al. 2 Cst. , de n'avoir pas examiné de façon approfondie la proportionnalité des restrictions de ses droits fondamentaux (art. 26 et 27 Cst.) qui résultent du refus du permis de construire.

Le droit d'être entendu garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. comporte le droit des parties à une procédure d'obtenir une décision motivée. Selon la jurisprudence, l'autorité n'est pas tenue de prendre position sur tous les arguments des parties; elle doit statuer sur les griefs

soulevés mais, dans ce cadre, elle peut se limiter aux questions décisives. Il suffit en somme que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 236; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17, 97 consid. 2b p. 102; 124 II 146 consid. 2a p. 149 et les arrêts cités). Il est manifeste, dans le cas particulier, que la motivation de l'arrêt attaqué n'est pas insuffisante. C'est en vain que la recourante se prévaut d'une garantie de nature formelle pour contester, en définitive, l'application de règles matérielles de police des constructions. Le grief de violation de l' art. 29 al. 2 Cst. est donc entièrement mal fondé.

E. 2

La recourante critique, sur le fond, l'arrêt attaqué en soutenant qu'il viole plusieurs droits constitutionnels des citoyens, en particulier l' art. 27 Cst. qui garantit la liberté économique.

Une mesure d'un plan d'affectation est en principe compatible avec la garantie constitutionnelle de la liberté économique lorsqu'elle met en oeuvre les principes de l'aménagement du territoire, conformément au mandat constitutionnel de l' art. 75 Cst. , et qu'elle ne vide pas de son contenu la liberté économique; elle ne doit en particulier pas poursuivre des objectifs de politique économique étrangers aux fins de l'aménagement du territoire, en favorisant par exemple certaines branches d'activité ou certaines formes d'entreprise (voir la jurisprudence rendue sur la base des dispositions correspondantes de l'ancienne Constitution fédérale: ATF 111 Ia 93 consid. 3 p. 99; 110 Ia 167 consid. 7b/bb p. 174; 109 Ia 264 consid. 4 p. 267).

La recourante fait valoir que l'application de l'art. 77 RPGA dans son cas crée une distorsion de concurrence entre son établissement, avec l'extension projetée, et les cabarets night-clubs existants en ville de Lausanne, auxquels cette disposition n'avait pas été appliquée au moment où ils ont fait l'objet d'une autorisation de construire. Il est incontestable que la révision de la réglementation d'une zone à bâtir peut, lorsque des prescriptions plus restrictives sont introduites pour les bâtiments commerciaux, artisanaux ou industriels, entraîner des charges ou des inconvénients nouveaux pour les propriétaires et exploitants d'entreprises ayant des projets de construction ou de transformation, et qu'ils soient ainsi désavantagés par rapport à leurs concurrents déjà installés. La révision du régime d'affectation ne viole cependant pas, pour cette simple raison, la liberté économique. En l'occurrence, la recourante se borne à dénoncer de tels inconvénients et ne cherche pas à démontrer que l'adoption de l'art. 77 RPGA viserait exclusivement des objectifs de politique économique, indépendamment de motifs objectifs d'aménagement du territoire. Le grief de violation de l' art. 27 Cst. doit donc d'emblée être écarté.

E. 3

La recourante se plaint d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et elle dénonce également l'arbitraire du refus du permis de construire (art. 9 Cst.).

E. 3.1

En développant ces griefs, la recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir confirmé une décision de la municipalité dépourvue d'une base légale suffisante car l'art. 77 RPGA n'a pas été approuvé par l'organe législatif compétent de la commune.

Tant la décision municipale que l'arrêt attaqué exposent que l'art. 77 RPGA, bien que n'étant pas encore adopté, pouvait être pris en considération en vertu de l'art. 79 LATC. Cette norme du droit cantonal permet en effet à la municipalité de refuser toute autorisation de

bâtir allant à l'encontre d'un projet de plan ou de règlement d'affectation déjà mis à l'enquête publique (art. 79 al. 1 LATC). L'art. 77 RPGA, en tant que projet de norme fixant des conditions complémentaires pour certaines constructions (les établissements publics) dans certaines parties de la zone à bâtir (les secteurs où l'habitat est prépondérant), peut ainsi déployer un "effet anticipé"; en d'autres termes, le droit cantonal permet, à titre de "mesures provisionnelles" pendant la procédure de révision du plan général d'affectation de la commune, de refuser un projet que la nouvelle réglementation déclarerait contraire à l'affectation de la zone (cf. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. I, 2e éd., Berne 1994 p. 180 ss). La recourante ne critique pas cet effet anticipé, ou ces mesures provisionnelles; à tout le moins, elle ne le fait pas d'une manière suffisamment claire et explicite, conformément à ce qu'exige l'art. 90 al. 1 let. b OJ pour la motivation du recours de droit public (ATF 129 I 185 consid. 1.6 p. 189; 127 III 279 consid. 1c p. 282; 126 III 534 consid. 1b p. 536; 125 I 71 consid. 1c p. 76). Le droit cantonal prévoit par ailleurs la possibilité pour le propriétaire concerné de soumettre à nouveau sa demande d'autorisation à la municipalité, si le projet de plan ou de règlement n'est pas adopté en temps utile (art. 79 al. 2 LATC en relation avec l'art. 77 al. 3 à 5 LATC). En l'espèce, la contestation porte uniquement sur le refus d'autorisation des 1er/20 juillet 2004 et la recourante critique en vain le retard pris selon elle par les autorités communales dans l'adoption de l'art. 77 RPGA, car il s'agit là de griefs à invoquer, le cas échéant, dans une autre procédure administrative, après le renouvellement de la demande de permis.

E. 3.2

La recourante soutient que les nuisances imputées à l'exploitation de son établissement ne sauraient justifier la restriction contestée de son droit de propriété. Elle affirme que, contrairement à ce que retient l'arrêt attaqué, un cabaret night-club n'est pas à l'origine d'émissions de nature immatérielle, et qu'il est arbitraire de refuser le permis de construire pour ce motif, où elle voit un amalgame inadmissible et dangereux entre les activités qu'elle projette et celles de la prostitution.

Comme le refus du permis de construire est fondé sur l'art. 77 RPGA, il s'agit en l'espèce d'examiner si cette disposition constitue matériellement une base légale suffisante à la restriction du droit de propriété (art. 26 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 36 al. 1 Cst.). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, à ce propos, dépend de la gravité de la restriction. Si elle est grave, il y a lieu d'examiner librement la légalité de la mesure; si la restriction n'est pas grave, le Tribunal fédéral se borne à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale (cf. ATF 130 I 360 consid. 14.2 p. 362; 126 I 213 consid. 3a p. 218, 219 consid. 2c p. 221 et les arrêts cités). En l'occurrence, l'interdiction de procéder aux travaux de transformation ou d'agrandissement projetés ne constitue pas, à l'évidence, une atteinte grave au droit de propriété. Aussi faut-il simplement vérifier si, en appliquant l'art. 77 RPGA, le Tribunal administratif a retenu une solution manifestement insoutenable (pour la définition de l'arbitraire selon l'art. 9 Cst. , cf. ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 129 I 8 consid. 2.1 p. 9 et les arrêts cités).

E. 3.3

La recourante décrit un cabaret night-club comme un établissement où sont organisées des attractions, notamment de strip-tease ou d'autres spectacles analogues. Dans ces spectacles, des femmes se produisent sur scène, à plusieurs mètres du public. Après s'être dévêtues, elles retournent dans leur loge. Elles n'ont ni la possibilité ni le droit d'entretenir des

relations d'ordre sexuel avec les clients de l'établissement qui se trouvent dans une salle ouverte, assis à des tables disposées en face de la scène. La recourante en conclut que cette activité n'est pas comparable à l'exploitation d'un salon où s'exerce la prostitution. Cela n'est toutefois pas prétendu dans l'arrêt attaqué et il est inexact de reprocher au Tribunal administratif un amalgame inadmissible entre ces deux types d'activités.

Cela étant, même s'il faut constater sur ces sujets une certaine évolution des moeurs, il n'est pas arbitraire de retenir que l'établissement public litigieux, dans un secteur dont le caractère résidentiel (de façon prépondérante) n'est pas contesté, pourrait provoquer des inconvénients appréciables, au sens de l'art. 77 RPGA, à cause du "malaise" - pour reprendre les termes de l'arrêt attaqué - qu'il susciterait auprès d'une partie des habitants. L'expérience générale montre que les artistes se produisant dans ces cabarets s'adonnent parfois également à la prostitution, éventuellement dans d'autres lieux. C'est pourquoi le "malaise" de la population habitant le voisinage peut aussi objectivement s'expliquer par la crainte d'un développement de la "prostitution de salon" (selon la terminologie de la loi cantonale vaudoise du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution) sur place ou dans les environs directs. Indépendamment de ces risques, à cause de l'horaire d'ouverture prévu, caractéristique de ce genre d'établissements, un cabaret night-club peut provoquer dans le secteur un va-et-vient de clients, et de leurs véhicules, durant quasiment toute la nuit, sept jours sur sept; il n'est pas insoutenable de considérer que cette activité ne peut coexister que difficilement avec l'habitation, dans un quartier à vocation résidentielle (cf. ATF 116 Ia 491). Il apparaît donc que l'art. 77 RPGA n'a pas été appliqué de manière arbitraire dans le cas particulier. Il n'y a pas lieu, dans ces conditions, d'examiner plus avant la pertinence de la notion d'émissions de nature immatérielle pour l'application de cette norme communale d'aménagement du territoire.

E. 3.4

La recourante se plaint encore du caractère disproportionné du refus de permis de construire, en faisant valoir que des mesures moins incisives - par exemple, l'interdiction d'afficher les photographies des artistes se produisant dans les spectacles du cabaret - seraient à même de préserver la moralité publique. Cet argument est manifestement mal fondé car, comme cela vient d'être exposé, c'est l'exploitation même d'un tel établissement - le genre de spectacles, les horaires d'ouverture, etc. - qui est en cause, et non pas seulement certaines manifestations extérieures de cette activité. Le refus du permis de construire était ainsi la seule mesure apte à atteindre le but visé. Le principe de la proportionnalité n'a donc pas été violé (art. 36 al. 3 Cst. , en relation avec l' art. 26 al. 1 Cst. ; ATF 131 I 91 consid. 33 p. 99).

E. 4

Il s'ensuit que le recours de droit public, entièrement mal fondé, doit être rejeté.

La recourante, qui succombe, doit supporter l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). La Ville de Lausanne n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

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