

## VD\_OMNI AC.1991.0112 vom 9. September 1993

VD Tribunal cantonal, 1993-09-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1991.0112](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0112)

FR: VD\_OMNI AC.1991.0112 du 9 septembre 1993

IT: VD\_OMNI AC.1991.0112 del 9 settembre 1993

### Regeste

VERBEL SA c. Lausanne | Le refus d'une construction à caractère commercial et partiellement artisanal dans une z. industrielle où les activités commerciales ne sont pas totalement interdites est contraire au principe de l'égalité de traitement.

### Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 09.09.1993 AC.1991.0112

VERBEL SA c. Lausanne | Le refus d'une construction à caractère commercial et partiellement artisanal dans une z. industrielle où les activités commerciales ne sont pas totalement interdites est contraire au principe de l'égalité de traitement.

canton de vaud TRIBUNAL ADMINISTRATIF - A R R E T - \_\_\_\_\_ du 9 septembre 1993 sur le recours interjeté par VERBEL S.A., à Lausanne, représentée par Me Benoît Bovay, avocat à Lausanne, contre une décision de la Municipalité de Lausanne du 23 août 1991 (mise à l'enquête du changement d'affectation d'un bâtiment).

\*\*\*\*\* Statuant à huis clos, le Tribunal administratif, composé de MM. A. Zumsteg, juge A. Chauvy, assesseur J.-J. Boy de la Tour, assesseur Greffier : M. T. Thonney, sbt. constate en fait : \_\_\_\_\_ A. La parcelle n° 14'038 du cadastre de la Commune de Lausanne, sise au lieu dit "Camarès", à Vernand-Dessous, est comprise dans le périmètre du plan d'extension n° 576, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 juin 1976. Plus particulièrement, elle est située en zone industrielle au sens de l'art 1 du règlement régissant ce plan (ci-après RPE), de même que la quasi totalité des autres bien-fonds se trouvant dans ce secteur. Cette zone est destinée à recevoir exclusivement des établissements à caractère industriel, artisanal et commercial, pour autant que le commerce soit directement lié à la fabrication. Lors de l'adoption du plan, les lieux étaient déjà partiellement bâtis et occupés par des entreprises de diverses natures. On y trouvait notamment un dépôt de denrées alimentaires, un centre commercial, une menuiserie, un garage ou encore une pépinière. En 1984 Marc-Olivier Demaurex a obtenu l'autorisation de construire sur ce terrain un bâtiment industriel d'une surface au sol de 392 m2 dans lequel il était prévu qu'il exploite son entreprise Demaurex, Robotique & Microtechnique SA. Le bâtiment comprenait un rez-de-chaussée configuré pour abriter les ateliers de fabrication, ainsi qu'un étage destiné aux bureaux d'administration. Les locaux bénéficiaient d'une hauteur sous plafond de 2,5 mètres et l'ensemble de l'ouvrage était percé de 63 fenêtres. Le permis d'habiter a été délivré le 12 septembre 1985. A la suite du déplacement des activités de l'entreprise Demaurex, le bien-fonds a été vendu, avec le bâtiment, en 1988 à la société Verbel S.A., bureau d'architecture et entreprise générale de construction, administrée par Louis Fragnière. B. En mai 1989 la municipalité s'est inquiétée auprès de Verbel SA du changement d'affectation du bâtiment et notamment de la présence d'une exposition de cuisine n'ayant pas fait l'objet d'une

autorisation, en dépit du fait qu'elle semblait contraire à la vocation de la zone. En réponse l'intéressée a fait valoir les difficultés rencontrées pour louer les locaux à des entreprises artisanales ou industrielles en raison des caractéristiques des locaux construits spécialement pour le montage et le développement d'éléments de robotique. A la suite d'une entrevue avec son administrateur, la municipalité a fourni à Verbel SA une liste d'entreprises à la recherche de locaux, dont les activités répondaient à ses exigences. Pour différentes raisons tenant soit à la configuration du bâtiment (notamment la faible hauteur des plafonds), soit à la situation de la parcelle, aucune d'entre elles ne s'est déclarée intéressée. Par courrier du 29 novembre 1990 adressé à Verbel S.A., la municipalité a constaté l'aménagement de locaux commerciaux et administratifs dans l'immeuble en question sans qu'une autorisation n'ait été requise au préalable. Elle demandait en conséquence qu'un dossier lui soit fourni en vue de l'ouverture d'une enquête publique pour changement d'affectation. Le 8 janvier 1991 Verbel S.A. a produit une liste des occupants du bâtiment, de leurs activités, ainsi qu'un plan figurant la distribution des locaux. Il s'agissait des maisons Culligan-Léman, Pierre Moret S.A. (promotion, vente et réparation d'appareils de filtrage et d'analyse de l'eau), Computer A.G. (vente et programmation d'ordinateurs), Hobbart Swiss S.A. (promotion, diffusion et service après-vente d'appareils de cuisine pour restaurants, hôpitaux etc.) et Scherwey Stores (promotion, montage et service après-vente de stores). Le 19 mars 1991 la municipalité a admis l'affectation des locaux occupés par les entreprises Hobbart et Scherwey Stores. En revanche, elle a estimé que les activités développées par les maisons Computer A.G. et Culligan n'étaient pas compatibles avec le caractère de la zone industrielle. Pour ces deux dernières, elle a réitéré son exigence de mise à l'enquête publique. Le 3 juin 1991 la municipalité s'est toutefois montrée prête à admettre l'utilisation des locaux par la maison Culligan à la condition qu'un atelier soit effectivement aménagé. Pour cela, elle exigeait la présentation d'un plan des locaux sur lequel serait indiqué la partie réservée à l'atelier et que celui-ci soit effectivement réalisé et opérationnel dans les trois mois. En ce qui concerne Computer A.G., elle précisait qu'elle ne pourrait tolérer sa présence sans enquête publique. Par décision du 23 août 1991, la municipalité a fixé un ultime délai à Verbel S.A. au 21 octobre 1991 pour remplir les conditions précitées.

C. Par acte du 5 septembre 1991, Verbel S.A. s'est pourvue devant le Tribunal administratif contre cette décision et a conclu à son annulation. Elle reproche à la municipalité de s'en tenir à une interprétation étroite de la vocation de la zone industrielle et considère que l'affectation actuelle est réglementaire. Elle invoque au surplus les difficultés rencontrées pour trouver un locataire répondant aux exigences strictes de l'autorité en raison des caractéristiques du bâtiment et de la conjoncture économique. Elle estime enfin être victime d'une inégalité de traitement au vu de la pratique de la municipalité concernant les autres parcelles comprises dans le périmètre de la zone industrielle de Vernand-Dessous. Dans le délai qui lui était imparti à cet effet, la recourante s'est acquittée d'une avance de frais de Fr. 1'000.-. Par décision du magistrat instructeur du 18 septembre 1991, l'effet suspensif a été accordé au pourvoi. A la requête de l'autorité intimée, le tribunal a procédé, le 14 janvier 1992, à une séance d'audition préalable des parties. Il a également tenu une audience d'instruction, le 12 février 1992, au cours de laquelle il a effectué une visite du bâtiment litigieux. Etaient présents Louis Fragnière, administrateur de la société recourante, assisté de son conseil l'avocat Benoît Bovay, MM. Cosandey et Rochat, du service de l'urbanisme, assistés du conseil de l'autorité intimée l'avocat Jean-Michel Henny, ainsi que des représentants des entreprises locataires. Les parties ont été entendues dans leurs explications. Afin de compléter l'information du tribunal sur l'utilisation des parcelles

comprises dans le plan d'extension n° 576, la municipalité a été invitée à produire: a) une liste des propriétaires et de leurs éventuels locataires au moment de l'entrée en vigueur dudit plan, accompagnée d'une description succincte de leurs activités, avec l'indication des surfaces brutes de plancher utile affectées à chacune de celles-ci, b) un plan cadastral figurant l'état actuel des constructions dans le périmètre du plan d'extension n° 576, c) une liste de propriétaires actuels et de leurs éventuels locataires, accompagnée d'une description succincte de leurs activités, avec l'indication des surfaces brutes de plancher utile affectées à chacune de celles-ci, d) l'indication des dates depuis lesquelles s'exercent ces différentes activités et la description des activités auxquelles elles ont succédé, e) la liste des constructions nouvelles, des agrandissements, des transformations et des changements d'affectation autorisés depuis l'entrée en vigueur du plan, avec description sommaire du projet, f) la liste des constructions nouvelles, des agrandissements, des transformations et des changements d'affectation refusés depuis l'entrée en vigueur du plan, avec description sommaire du projet. L'autorité intimée a refusé de donner suite à cette réquisition qu'elle a considéré comme étant non fondée légalement et contraire au principe de la proportionnalité. Afin d'instruire ce point, le tribunal a effectué une nouvelle visite des lieux en présence des parties, le 10 août 1993, au cours de laquelle il a examiné les diverses activités exercées dans l'ensemble de la zone concernée. A cette occasion il a notamment pu constater le départ du bâtiment litigieux des entreprises Scherwey Stores et Computer AG, partiellement remplacées par la maison Jomos, spécialisée dans la vente, l'installation et l'entretien de système de sécurité contre l'incendie. Interpellée, la municipalité a déclaré qu'il s'agissait d'une activité conforme à la destination de la zone. Les autres éléments de la visite locale seront repris plus loin dans la mesure utile. Considérant en droit :

1. Lors de sa seconde inspection locale, le tribunal a constaté que les locaux occupés par Computer A.G. étaient devenus vacants. En tant qu'elle exigeait la mise à l'enquête du changement d'affectation de cette partie du bâtiment, la décision attaquée n'a donc plus d'objet et, partant, le recours non plus. Par ailleurs, il y a lieu de prendre acte du fait que la municipalité considère comme conforme à l'affectation de la zone les activités de la maison Jomos, récemment installée dans la partie du bâtiment anciennement occupée par l'entreprise Scherwey Stores. Demeure donc litigieuse la question de savoir si, en l'état, la maison Culligan peut être tolérée en zone industrielle ou si ses activités doivent trouver place dans un autre secteur. 2.

Du point de vue de la municipalité, une définition stricte des activités admissibles en zone industrielle ou artisanale est souhaitable, afin de préserver à un prix abordable des secteurs susceptibles d'accueillir des entreprises qui, par nature, ne pourraient trouver place ailleurs. Cette politique a pour but de soustraire au développement du secteur tertiaire les espaces nécessaires à des activités économiques plus gênantes. De son côté, la recourante soutient que son locataire exerce une activité correspondant à une définition moderne de l'artisanat. Elle admet le bien fondé de la position municipale quant au principe, mais prétend qu'elle n'a pas pu trouver de petits artisans prêts à louer ses locaux et ce en grande partie pour des motifs liés à la configuration du bâtiment. Elle reproche enfin à l'autorité de se montrer stricte quant à l'affectation de ses locaux alors qu'elle ferait preuve d'une plus grande souplesse dans le reste de la zone concernée. a) L'affectation de la zone est définie par l'art. 1 RPE en ces termes: " Cette zone est destinée à recevoir exclusivement des établissements à caractère industriel, artisanal et commercial, pour autant que le commerce soit directement lié à la fabrication. Les dispositions de l'art. 89 LCAT (fabriques, usines, ateliers, garages, etc.) sont applicables. La municipalité pourra refuser tout établissement dont le caractère ne

répondrait pas suffisamment à la définition de la zone, notamment dans les cas d'entreprises exigeant de grandes surfaces réservées en priorité à des dépôts, entrepôts, centres de distribution, d'achats ou de vente, etc." Cette réglementation n'exclut véritablement que les entreprises à caractère purement commercial. Elle ne prohibe pas pour autant toute activité de cette nature. En effet, s'agissant d'entreprises déployant des activités à la fois commerciale et artisanale ou commerciale et industrielle, la municipalité jouit d'un assez large pouvoir d'appréciation. La disposition précitée lui donne même la faculté d'autoriser l'implantation d'entreprises nécessitant en priorité l'exploitation de locaux dont l'affectation serait contraire à la destination première de la zone. Dans le cas particulier, la maison Culligan est spécialisée dans le domaine du traitement de l'eau. De manière générale, elle s'occupe de vente, d'installation et de réparation de systèmes de filtrage. Elle effectue également des analyses sur la qualité de l'eau. Les 220 m<sup>2</sup> de surface loués à l'étage du bâtiment litigieux abritent l'antenne régionale de l'entreprise, soit un bureau d'ingénieur et de dessinateur dont l'activité est de concevoir l'adaptation des systèmes sur chaque projet, un petit dépôt de produits chimiques, des bureaux, ainsi qu'un local de démonstration. La fabrication proprement dite des composantes se déroule sur un autre site. Les travaux d'installation se pratiquent par la force des choses sur les chantiers. Les locaux permettent toutefois d'effectuer divers montages de pièces détachées ou encore de petites réparations. Là encore, la nature des activités de l'entreprise nécessite la plupart du temps un déplacement de la main d'oeuvre et non pas celui du système à contrôler. Sur les 15 personnes employées dans les locaux incriminés, on dénombre 7 installateurs dont le travail se déroule presque exclusivement à l'extérieur. Les activités déployées sur les lieux litigieux ne sont donc pas de nature purement commerciales. On est loin d'un point de vente et d'achat au sens usuel du terme. A l'inverse, il faut reconnaître que les locaux loués dans le bâtiment de la recourante n'ont pas pour fonction principale la fabrication de produits finis ou semi-finis. La configuration de l'immeuble ne le permettrait de toute façon pas. Une part importante du personnel est pourtant occupée à des tâches que l'on peut assimiler à de l'artisanat. L'autorité intimée se trouve ainsi en présence d'activités de type mixte qui pourraient être admises à condition d'interpréter de manière assez souple la réglementation. Quoi qu'il en soit, la municipalité jouit en la matière d'un assez large pouvoir d'appréciation. Dans le cadre de ses attributions, elle doit toutefois respecter les principes généraux du droit tels que l'égalité de traitement, la proportionnalité, la bonne foi ou l'interdiction de l'arbitraire. b) Le droit à l'égalité de traitement est directement déduit de l'art. 4 Cst. Il interdit notamment qu'une même autorité rende des décisions contradictoires. Tel est le cas lorsqu'elle règle de façon différente des situations dont la ressemblance exige un même traitement ou à l'inverse lorsqu'elle règle de façon semblable des situations dont la différence requiert un traitement distinct (ATF 104 Ia 379 et les références citées). Dans tous les cas, le droit à l'égalité peut se heurter à l'existence d'intérêts privés ou publics prépondérants (ATF 108 Ia 214). La décision attaquée repose sur une interprétation très stricte de la vocation de la zone. Lors de sa visite du secteur, le tribunal a toutefois constaté un certain nombre d'activités commerciales clairement prohibées par le règlement. C'est ainsi qu'à proximité du bâtiment litigieux on trouve un centre de stockage et de distribution de produits alimentaires. Certes, ainsi que l'a rappelé l'autorité intimée, cette entreprise est antérieure à l'entrée en vigueur du plan; elle jouit de ce fait d'une situation acquise (art. 23 RPE). Ce statut ne permet toutefois pas d'agrandissement, sauf dans certaines conditions non réunies en l'espèce (art. 23 al. 2). La municipalité n'en a pas moins autorisé récemment l'entreprise en question (Scana SA) à doubler la surface de son entrepôt. A l'appui de cette

décision, elle fait valoir qu'une telle activité ne pourrait pas trouver place dans une autre zone en raison du constant va et vient des véhicules de transport et de la surface nécessaire à l'entreposage des marchandises; elle a donc appliqué avec souplesse la réglementation. Cet exemple est loin d'être isolé. L'un des bâtiments construits sous l'empire du plan d'extension abrite exclusivement une entreprise spécialisée dans le stockage et à la distribution de boissons minérales. Dans un immeuble principalement occupé par une imprimerie, on trouve un dépôt de fromages industriels récemment installé. De l'autre côté de la route cantonale, une exposition de voitures à vendre a été installée postérieurement à l'entrée en vigueur du plan d'extension, dans un bâtiment préexistant. Quant au centre commercial, bien que jouissant du régime de situation acquise, il montre également le caractère hybride du secteur. En raison de la situation qui existait au moment de l'adoption du plan d'extension, la municipalité s'est vue obligée de tolérer certaines activités commerciales a priori exclue par la destination de la zone. Par la suite, elle a fait preuve d'une assez grande souplesse dans l'interprétation de la réglementation. Elle a admis l'agrandissement de locaux non réglementaires, l'implantation d'entreprises nouvelles dont les activités ne s'apparentent que de très loin à des activités industrielles ou artisanales. En outre, elle se montre disposée à autoriser dans le bâtiment litigieux la maison Jomos dont la nature des activités n'est pas très éloignée de celle de Culligan. Il apparaît ainsi singulier qu'elle se montre très stricte avec la recourante, dont la situation n'est pourtant guère différente. En bref, la décision attaquée ne se fonde pas sur des critères objectifs et apparaît comme une exception à la pratique constante de l'autorité intimée dans l'application des dispositions concernant la zone en question. Au vu des principes d'aménagement du territoire qui ont guidé la municipalité jusqu'à ce jour dans le secteur en cause, l'affectation litigieuse n'est manifestement pas de nature à porter préjudice au développement futur de la zone. La municipalité a par conséquent abusé de son pouvoir d'appréciation et violé le droit à l'égalité de traitement de la recourante. Pour ce motif déjà, sa décision doit être annulée. c)

Se pose au surplus la question de la bonne foi de l'autorité intimée. Découlant directement de l'art. 4 Cst et valant pour l'ensemble de l'activité administrative (ATF 107 Ia 211 consid. 3a) le principe de la bonne foi donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 108 Ib 385 consid. b; 105 Ib 159 consid. b; 103 Ia 508). Il le protège lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Entre autres conditions - cumulatives - auxquelles la jurisprudence subordonne le recours à cette protection (ATF 109 V 55 consid. 3a), il faut que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité des assurances et du comportement dont il se prévaut et qu'il ait pris sur cette base des dispositions qu'il ne pourrait modifier sans subir un préjudice (ATF 104 Ib 237 consid. 4, 103 Ia 114, 508 et les arrêts cités). L'administré est en particulier protégé contre les comportements contradictoires de l'autorité; tel est le cas lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (P. Moor, Droit administratif, Les fondements généraux, p. 361). Dans le cas particulier, la recourante a fait l'acquisition d'un bâtiment postérieur à l'entrée en vigueur du plan d'extension. Sa configuration exclut manifestement toute exploitation industrielle. Quant à l'artisanat, il ne peut prendre place qu'à l'étage inférieur, pour autant que l'activité déployée ne nécessite que peu de machines ou tout au moins un équipement de dimensions réduites. L'étage rend difficile une affectation différente de celle des bureaux prévus à l'origine. Lors de la demande de permis de construire, l'autorité intimée s'est donc montrée relativement souple quant à l'affectation

possible du bâtiment. Son changement d'attitude à l'égard de la même construction, pour le seul motif qu'il y a eu un changement de propriétaire, porte atteinte à la confiance que peut avoir placé l'administré dans l'apparence de droit créée par le permis de construire. Pour ce motif également la décision attaquée doit être annulée. 3.

Conformément à la pratique du Tribunal administratif, il n'y a pas lieu de mettre un émolument à la charge de la Commune de Lausanne, dont la municipalité a statué dans le cadre de ses attributions de droit public, sans que les intérêts pécuniaires de la commune soient en cause. Celle-ci devra en revanche verser des dépens à la recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un homme de loi. Par ces motifs, le Tribunal administratif a r r ê t e : I.

Le recours est admis. II.

La décision de la Municipalité de Lausanne du 23 août 1991 concernant l'affectation du bâtiment de Verbel S.A., route de Neuchâtel 2 bis, à Vernand-Dessous, est annulée. III.

Les frais sont laissés à la charge de l'Etat. IV.

La Commune de Lausanne versera à la recourante Verbel S.A. un montant de Fr. 1'500.- (mille cinq cents francs) à titre de dépens. fo/Lausanne, le 9 septembre 1993

Au nom du Tribunal administratif, le juge

:

le greffier :

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