

VD_OMNI AC.1991.0135 vom 26. September 1991

VD Tribunal cantonal, 1991-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0135

FR: VD_OMNI AC.1991.0135 du 26 septembre 1991

IT: VD_OMNI AC.1991.0135 del 26 settembre 1991

Regeste

Vaudoise ass. et BVC c/ Mun. Montagny | Comportement contradictoire de l'autorité qui refuse des aménagements commerciaux lors de la 2e enquête publique complémentaire.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 09.03.1993 AC.1991.0135

Vaudoise ass. et BVC c/ Mun. Montagny | Comportement contradictoire de l'autorité qui refuse des aménagements commerciaux lors de la 2e enquête publique complémentaire.

canton de vaud TRIBUNAL ADMINISTRATIF - A R R E T - _____ du 9 mars 1993 sur le recours interjeté le 23 septembre 1991 par la VAUDOISE ASSURANCES , et le 26 septembre 1991 par la BANQUE VAUDOISE DE CREDIT , représentée par l'avocat Jacques Haldy, à Lausanne, contre la décision de la Municipalité de Montagny-près-Yverdon , du 18 septembre 1991, leur refusant le permis de modifier les façades des locaux du rez-de-chaussée d'un bâtiment administratif et commercial au lieu-dit "En Chamard". ***** Statuant à huis clos dans sa séance du 5 juin 1992, le Tribunal administratif, composé de MM. A. Zumsteg, juge J.-J. Boy de la Tour, assesseur G. Dufour, assesseur Greffier : Mlle A.-C. Favre, sbt constate en fait : _____ A. La parcelle no 537 du cadastre de la Commune de Montagny-près-Yverdon, d'une surface de 6349 mètres carrés, est comprise dans le périmètre du plan d'extension partiel "En Chamard", approuvé le 24 octobre 1979 par le Conseil d'Etat. Selon l'art. 2 du règlement lié à ce plan (RPEP), ce bien-fonds est voué à l'édification d'établissements industriels, de fabriques, d'entrepôts, de garages-ateliers, ainsi qu'aux entreprises artisanales dont l'installation dans une autre zone serait de nature à incommoder le voisinage. Plusieurs commerces se sont déjà implantés dans le secteur tels que les magasins Voegele, Waro SA et une salle de fitness. Le 29 mai 1991, le Conseil général de Montagny a approuvé un préavis municipal tendant à modifier l'art. 2 RPEP et à le remplacer par une disposition selon laquelle le secteur constructible serait réservé aux activités multiples d'une zone mixte, industrielle, commerciale, de loisirs et de services, dont la diversité des entreprises formera une entité économique organisée. Soumis à l'examen préalable du Service de l'aménagement du territoire, ce texte s'est toutefois heurté à un refus d'entrer en matière tant que ferait défaut l'étude d'un schéma directeur définissant les objectifs à atteindre dans le secteur et les mesures à prendre. B. Du 13 juin au 12 juillet 1989, l'Atelier 75 Architecture SA a mis à l'enquête la construction d'un bâtiment administratif, avec parking en sous-sol, ainsi qu'un abri de protection civile. La parcelle a été acquise par la Vaudoise Vie, compagnie d'assurance, à laquelle le permis de construire a été accordé le 6 novembre 1989, après que les services cantonaux compétents eurent délivré les autorisations spéciales et sans que le Service de l'aménagement du territoire ne forme opposition. Ce permis était en particulier subordonné à la condition

suivante : "Tous les aménagements intérieurs des bâtiments feront l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête, par tranche de réalisation et d'affectation...". Selon les plans mis à l'enquête, le bâtiment devait comporter trois étages sur rez-de-chaussée, ce dernier étant destiné à accueillir des commerces, tandis que des bureaux étaient prévus aux étages.

Hormis le noyau central comprenant les accès et les locaux sanitaires, les plans d'étage ne comprenaient pas le détail des aménagements intérieurs. Le projet prévoyait cependant qu'au niveau du rez-de-chaussée, les trois surfaces commerciales prévues, respectivement de 270, 205 et 245 mètres carrés seraient séparées du hall d'accès et du corridor central par des vitrines. C.

Le bâtiment a été constitué en propriété par étages. Par acte du 20 décembre 1990, la Banque Vaudoise de Crédit a acheté le lot no 1, avec droit exclusif sur le rez-de-chaussée, désigné dans l'acte de vente comme "locaux commerciaux et/ou administratifs, d'environ 726 mètres carrés". Du 1er au 21 mars 1991, la communauté des copropriétaires par étages (ci-après la PPE) a mis à l'enquête l'aménagement intérieur d'une partie du premier étage, destiné à recevoir une agence d'assurances. Cette enquête a suscité l'opposition du Service de l'aménagement du territoire, qui considérait que cette affectation ne respectait pas l'art. 2 RPEP "En Chamard". Estimant pour sa part que les aménagements projetés étaient conformes au permis de construire délivré le 6 novembre 1989, la municipalité a accordé le permis de construire le 11 avril 1991. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours. D.

La PPE a mis à l'enquête du 28 juin au 18 juillet 1991 l'aménagement d'une partie du rez-de-chaussée (261 mètres carrés), destinée à une agence de la Banque Vaudoise de Crédit, comprenant des guichets ouverts à la clientèle. L'enquête a à nouveau suscité l'opposition du Service de l'aménagement du territoire, qui n'a toutefois pas recouru contre la levée de son opposition par la municipalité, le 21 août 1991.

E. Du 9 au 29 juillet 1991, la PPE a mis à l'enquête une modification des façades ouest et nord du bâtiment, visant à créer au rez-de-chaussée des vitrines avec enseignes intégrées. Le Service de l'aménagement du territoire a déclaré n'avoir "pas de remarque à formuler pour autant que les modifications de façades n'entraînent pas un changement d'affectation". Considérant que la modification projetée était "manifestement destinée à faciliter l'installation de commerces destinés à la vente au public", la municipalité a refusé le permis de construire au motif que le bâtiment avait été autorisé à l'usage administratif, en dérogation à l'art. 2 RPEP et que, suivant les exigences du Service de l'aménagement du territoire, il ne convenait pas que sa vocation soit modifiée avant qu'une révision du plan de zone ait été approuvée. F.

La Vaudoise Assurances et la Banque Vaudoise de Crédit ont interjeté un recours contre cette décision, respectivement les 23 et 26 septembre 1991. La municipalité a conclu au rejet du recours, par détermination du 26 novembre 1991. Le Tribunal administratif a tenu séance le 5 juin 1992, en présence des parties et intéressés. Il a procédé à une visite des lieux. Selon les déclarations de la constructrice, les vitrines litigieuses sont destinées à des commerces, à savoir un tea-room et des magasins d'articles pour bébés, d'appareils ménagers et de chaussures. Le dispositif de l'arrêt a été communiqué aux parties le 10 juin 1992. Considérant en droit :

1. Les recourantes font valoir que la décision municipale viole le principe de la bonne foi. a) Découlant directement de l'art. 4 Cst et valant pour l'ensemble de l'activité étatique (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). Lorsque ces conditions sont réunies, le principe de la bonne foi l'emporte sur celui de la légalité (ATF 117 Ia 297, 112 Ia 335 consid. cc, 107 V 160 consid. 2). b) Selon la municipalité et le département, les recourantes ne sauraient se prévaloir de la protection de la bonne foi dès lors qu'il résulte clairement de l'art. 2 RPEP en vigueur que les activités commerciales ne sont pas autorisées dans la zone en cause, qui a une vocation industrielle. Le permis de construire du 6 novembre 1989 a été accordé pour un bâtiment administratif. En réservant l'aménagement intérieur du bâtiment dans le cadre d'une enquête complémentaire, ni la municipalité, ni le département n'ont donné une assurance aux recourantes quant à une affectation commerciale des locaux. Au demeurant, la présence d'autres activités commerciales dans la zone ne permet pas aux recourantes de se prévaloir du principe de l'égalité de traitement dès lors que la municipalité a manifesté son intention de revenir à une pratique conforme à la légalité. c) Il n'est pas contesté qu'aux termes de l'art. 2 RPEP, les activités commerciales ne sont pas conformes à la zone industrielle "En Chamard". Les activités administratives indépendantes d'une exploitation industrielle ou artisanale ne correspondent pas non plus à la vocation de la zone, contrairement à ce que soutient la municipalité. L'interprétation selon laquelle les activités de services sont exclues d'une zone industrielle et artisanale n'est pas arbitraire; une telle séparation a pour but de favoriser le développement d'activités qui seraient gênantes dans d'autres zones et de protéger les entreprises industrielles ou artisanales contre le développement à leurs dépens de constructions comprenant des bureaux, plus rentables (dans ce sens ATF du 10 octobre 1991, publié in AJP/PJA 4/92, p. 510). Cela dit, la municipalité ne saurait se prévaloir du fait qu'en autorisant un bâtiment administratif, en 1989, elle a exclu la possibilité d'y exercer toute activité commerciale. D'une part les plans du rez-de-chaussée présentés en 1989 figuraient trois surfaces commerciales, d'autre part la municipalité a autorisé dans ce bâtiment à deux reprises en 1991 des aménagements intérieurs à caractère administratif ou commercial, nonobstant l'intervention du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports. Dans ces conditions, l'exclusion des activités commerciales au niveau du rez-de-chaussée lors de la troisième enquête publique complémentaire constitue un revirement de position contraire au principe de la bonne foi. Les recourantes pouvaient considérer que le permis de construire accordé en 1989 leur donnerait la possibilité d'affecter une partie du rez-de-chaussée à des activités commerciales. Elles ont engagé des frais importants dans la construction ou l'aménagement du bâtiment en cause et subiraient un dommage important si les autorités pouvaient leur refuser, au dernier stade, le droit de procéder à des travaux pour des activités répondant à la vocation de la construction. La réserve selon laquelle les aménagements intérieurs du bâtiment devaient faire l'objet d'une enquête publique complémentaire ne pouvait porter que sur des éléments de détails, mais pas remettre en cause l'affectation du bâtiment, telle qu'autorisée. 2. On pourrait envisager la décision municipale faisant l'objet du présent recours comme une révocation du permis de construire accordé en 1989. Un permis de construire qui n'est pas

conforme au droit positif dès son origine peut être révoqué en application des principes généraux du droit administratif à la condition que la pesée des intérêts en présence, qui met en balance d'une part l'intérêt public à l'application correcte du droit objectif et d'autre part les exigences de la sécurité du droit, tranche en faveur de l'intérêt public (ATF 107 Ib 35, JdT 1983 I 558; ATF 109 Ib 246, JdT 1985 I 556). L'intérêt à la sécurité du droit l'emporte en principe sur celui à une application correcte de la législation en vigueur lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, lorsque ce dernier a déjà fait usage d'une autorisation qui lui a été délivrée ou lorsque la décision est intervenue à la suite d'une procédure d'approbation ou d'opposition au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (B. Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, Payot Lausanne 1988, p. 215; ATF 109 Ib 252, JdT 1985 I 556). Dans le cas particulier, l'intérêt à la sécurité du droit l'emporte sur une juste application du règlement. Certes, du moins dans l'esprit de la municipalité, la révocation du permis ne conduirait pas à une remise en cause du bâtiment dans sa totalité, mais uniquement des aménagements commerciaux du rez-de-chaussée, qui devraient laisser place à des locaux administratifs. Cependant, on l'a vu, cette affectation n'est pas plus conforme à la vocation de la zone industrielle que les activités commerciales. Au surplus, l'autorité communale envisage de modifier la réglementation du secteur en vue d'y autoriser tant les activités commerciales qu'administratives. Dans ces conditions, il serait totalement disproportionné de révoquer le permis de construire accordé en 1989. 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 Montagny-près-Yverdon, 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 la Banque Vaudoise de Crédit, 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 municipale du 18 septembre 1991 est annulée et la cause renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision. III. Le présent arrêt est rendu sans frais. IV. Une somme de Fr. 1'000.-- (mille francs) est allouée à titre de dépens à la recourante Banque Vaudoise de Crédit, à charge de la Commune de Montagny-près-Yverdon. fo/Lausanne, le 9 mars 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.