

VD_OMNI AC.2002.0080 vom 28. Februar 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0080

FR: VD_OMNI AC.2002.0080 du 28 février 2003

IT: VD_OMNI AC.2002.0080 del 28 febbraio 2003

Regeste

PERRIN FRERES SA c/Vich/Zosso André | Sous réserve de dispositions communales contraires, les zones industrielles sont en principe réservées aux activités de type industriel visant la fabrication, la production ou la transformation de biens matériels; les autres activités commerciales (service, loisir, centre commercial) ne sont pas soumises aux mêmes critères de planification et ne peuvent en principe être admises dans les zones industrielles. Exception à ce principe admise en l'espèce compte tenu de la pratique non conforme que la commune entend poursuivre et du contexte de la planification régionale.

Erwägungen

E. 1

de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) de sorte que la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant cette disposition est également applicable pour définir la notion d'intérêt digne de protection au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA (AC 1998/005 du 30 avril 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, comme l'art. 103 let. a OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais lorsque la décision favorise un tiers, il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); l'admission du recours doit lui procurer un avantage concret, de nature économique ou matérielle (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c), les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b), ou encore, qui subirait la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (AC 98/005 du 30 avril 1999 et AC 00/0044 du 26 octobre 2000). b) En l'espèce, la société recourante est propriétaire dans la même zone industrielle d'une vaste parcelle sur laquelle elle dispose des locaux d'exploitation d'une entreprise spécialisée en construction routière et génie civil. L'accès à son centre d'exploitation dessert également la halle du constructeur dont la moitié de la surface du rez-de-chaussée a déjà été transformée en un magasin de meubles. La société recourante, qui exploite une entreprise de type industriel, a donc un intérêt digne de protection à ce que les activités admises dans la même zone ne portent pas atteintes et ne restreignent pas le champ de son activité. Notamment, elle a intérêt à ce que les affectations

autorisées n'entravent pas les accès à son bien-fonds et soient compatibles avec les nuisances caractéristiques d'une zone industrielle. La qualité pour recourir peut donc être reconnue à la société recourante. 2.

a) La société recourante estime en substance que les activités autorisées par le permis de construire litigieux ne sont pas conformes à la destination de la zone industrielle. En particulier, elle soutient que la surface de dépôt réservée à l'Office des poursuites, ainsi que la surface commerciale destinée à la vente de mobilier n'est pas conforme à la définition de la zone industrielle. L'art. 35 du règlement communal sur le plan d'extension à la police des constructions de la Commune de Vich (ci-après RPE) définit l'affectation de la zone industrielle dans les termes suivants:

"Cette zone est destinée aux activités professionnelles de type industriel qui s'exercent dans des constructions appropriées telles que par exemple : fabrique, atelier, entrepôt, y compris les services administratifs qui leur sont attachés. L'habitation y est admise pour les besoins de gardiennage, dans la mesure où cette affectation se situe dans un bâtiment d'exploitation (bâtiment mixte). Le nombre de logements est toutefois limité à deux unités par entreprise ou groupe d'entreprises." b) Le tribunal s'est prononcé à plusieurs reprises sur la compatibilité d'activités commerciales dans des zones industrielles. Il s'agissait alors pour l'essentiel d'appliquer des réglementations qui excluaient ou restreignaient expressément les activités commerciales; par exemple, sur le territoire de la commune de Lausanne, le tribunal a été amené à interpréter une disposition précisant que la zone " est destinée à recevoir exclusivement des établissements de caractère industriel artisanal et commercial, pour autant que le commerce soit directement lié à la fabrication "; la disposition réglementaire indiquait en outre à son al. 2 que " 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'achat ou de vente etc. ". Dans cette affaire, le tribunal a estimé que la réglementation communale n'excluait que les entreprises à caractère purement commercial sans pour autant prohiber toute activité de cette nature. Le tribunal avait en outre constaté lors de la visite des lieux que certaines activités commerciales, clairement prohibées par le règlement, étaient déjà implantées dans la même zone; il s'agissait par exemple d'un centre de stockage et de distribution de produits alimentaires, aménagé sous l'empire d'une ancienne réglementation, mais dont la municipalité avait autorisé l'agrandissement (doublement de la surface du dépôt); de même, sous l'empire du nouveau règlement, elle avait autorisé l'implantation d'une entreprise spécialisée dans le stockage et la distribution de boissons minérales, et celle d'une exposition-vente de voitures. La municipalité, qui avait ainsi fait preuve d'une assez grande souplesse dans l'interprétation de son règlement, ne pouvait interdire des activités liées à la vente et à la réparation de systèmes de filtrage de l'eau (arrêt TA, AC 1991/0112 du 9 septembre 1993). Le tribunal a aussi jugé qu'une municipalité pouvait autoriser par voie de dérogation (justifiée par un intérêt public) la construction d'un refuge subventionné pour chiens et chats dans une zone réservée aux établissements et aux entreprises artisanales (AC 94/141 du 29 octobre 1996). Le tribunal a par ailleurs autorisé l'aménagement d'un café-restaurant - de dimensions jugées réduites (d'environ 225 m²) - dans une zone industrielle excluant toute activité commerciale, mais qui comportait déjà un centre de tennis et de squash abritant un café-restaurant (AC 94/249 du 15 mai 1995). Dans une zone industrielle définie de la même manière, le tribunal a en outre admis l'exploitation d'un commerce de détails d'articles de droguerie et de parfumerie (AC 94/225 du 27 avril 1995); dans cette dernière affaire, la municipalité avait autorisé dans la zone un centre de stockage

et de distribution de livres comportant un service de vente au détail à la clientèle de passage, ainsi qu'un commerce de vente au détail de matériel informatique; le principe de l'égalité de traitement ainsi que celui de la bonne foi ne permettaient pas à la municipalité de se montrer plus restrictive que par le passé (AC 94/225 précité, consid. 3, p. 5 s.). Le tribunal a également jugé que l'aménagement d'un café-théâtre n'était pas incompatible avec une zone industrielle; cet arrêt rappelle qu'à la différence de l'ancienne commission de recours, le tribunal ne peut plus se référer au caractère admissible ou non des nuisances qui seraient provoquées par l'exploitation litigieuse pour déterminer si celle-ci est compatible avec la définition de la zone industrielle, puisque cette question fait l'objet de la réglementation exhaustive du droit fédéral; il restait donc à déterminer si la réglementation communale avait pour but d'exclure ce type d'activité pour des motifs relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (AC 96/167 du 28 février 1997, consid. 3c). Plus récemment, le tribunal a jugé que les activités commerciales admises dans une zone industrielles permettait d'autoriser l'aménagement d'un fitness de commerces de vente ainsi que d'un cinéma multiplex (AC 97/179 du 24 juillet 1998). c) L'art. 35 RPE exclut les entreprises commerciales qui ne sont pas destinées aux activités professionnelles de type industriel, tout en autorisant les services administratifs attachés à ces activités. La notion d'activités professionnelles de type industriel restreint les affectations admissibles aux activités de type secondaire tendant à la fabrication, la production ou la transformation de biens matériels; ces activités s'étendent aux différents secteurs économiques concernés, qui se distinguent par la nature du bien produit ou transformé (matériel informatique, secteurs des machines outils, secteur de la construction ou encore alimentaire etc.). Pour que l'activité soit admissible dans la zone industrielle, la réglementation communale exige ainsi l'existence d'un rapport de production ou de transformation d'un bien matériel dans l'activité de l'entreprise, ce qui exclut les activités de détente ou de loisirs (arrêt AC 1999/0176 du 21 juin 2002) ainsi que les activités destinées uniquement à la vente ou encore le logement qui ne répond pas aux obligations de gardiennage prévues par l'art. 35 al. 2 RPE. Ainsi, l'aménagement d'un commerce destiné essentiellement à la vente de mobilier n'est pas conforme à l'affectation de la zone industrielle, telle qu'elle est définie par l'art. 35 al. 1 RPE. Il est vrai que l'exploitation de ce commerce comprend aussi l'entreposage de meubles importés, ainsi que l'assemblage et la réalisation de divers travaux de finition. Mais pour ces derniers travaux, le magasin ne fait appel qu'occasionnellement à un menuisier. Cette activité présente donc un caractère accessoire par rapport à l'activité principale du commerce qui est la vente de mobilier importé. Les travaux autorisés ne sont donc pas conformes à la destination de la zone industrielle, en tous les cas en ce qui concerne l'aménagement des surfaces destinées au commerce de vente de meubles. Il se pose en revanche la question de savoir si l'utilisation de la halle comme dépôt par l'Office des poursuites est conforme à l'art. 35 RPE; cette disposition autorise en effet dans la zone industrielle les entrepôts, mais sans préciser s'ils doivent être liés à une activité industrielle ou non. Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette question dès lors que la décision communale peut être maintenue pour des motifs tendant au respect du principe constitutionnel de l'égalité de traitement. 3. a) Le principe de l'égalité de traitement interdit notamment qu'une même autorité rende des décisions contradictoires (André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I p. 361). Deux décisions sont contradictoires lorsqu'elles règlent de façon différente des situations dont la ressemblance exige un traitement identique, ou encore, lorsqu'elles règlent de façon semblable des situations dont la différence requiert un traitement distinct. Mais une mauvaise application

ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 83) . L'égalité devant la loi ne protège pas le particulier qui requiert aussi le même traitement illégal que l'autorité a pu accorder à un tiers; il n'y a en principe pas d'égalité dans l'illégalité, à défaut de quoi, le principe constitutionnel aurait pour effet d'inviter l'autorité qui s'est trompée à persévérer dans l'erreur (André Grisel , op. cit. p. 362). Toutefois, la jurisprudence déroge exceptionnellement à cette règle dans le cas où l'autorité manifeste clairement son intention de poursuivre une pratique illégale (ATF 103 Ia 242 consid. 3a p. 244), et pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose au maintien de cette pratique (ATF 123 II 248, consid. 3c p. 254) . Lorsqu'un tel intérêt est touché, le droit à l'égalité n'est plus susceptible d'être invoqué efficacement pour exiger la poursuite d'une pratique illégale (André Grisel , op. cit. p. 363 et les références citées). b) En l'espèce, depuis plusieurs années, la municipalité autorise dans la zone en cause des activités qui ne présentent aucune caractéristique industrielle. Il s'agit notamment d'un tennis couvert avec un restaurant, et plus récemment de courts de tennis en plein air avec une installation de restauration aménagée sous la forme d'une "gare" et de wagons-restaurants qui a fait l'objet de l'arrêt AC 1999/0176. L'autorité communale a encore confirmé sa pratique visant à autoriser d'autres activités qui ne présentent pas un caractère industriel en admettant sur la parcelle de la société recourante des logements pour ses ouvriers qui dépassent les nécessités de gardiennage admises par l'art. 35 al.

E. 2

RPE. Dans ces conditions, il faut constater que la municipalité a clairement manifesté son intention de maintenir sa pratique; la décision autorisant l'aménagement d'une surface de vente de mobilier est conforme au principe de l'égalité de traitement, même si cette activité ne présente pas un caractère industriel. Il en va de même pour l'entrepôt destiné à l'Office des poursuites dans la mesure où l'activité d'entreposage ne serait pas conforme à l'art. 35 al. 1 RPE. Mais il convient encore de déterminer si le maintien d'une telle pratique consistant à autoriser dans une zone industrielle des activités commerciales qui ne présentent pas un caractère commercial ne heurte pas des intérêts publics ou privés qui seraient prépondérants au strict respect du principe de l'égalité de traitement. c) Il existe un intérêt public important visant à réserver les surfaces des zones industrielles aux activités du secteur secondaire liées à la fabrication, à la production ou la transformation de biens matériels (voir notamment l'ATF du 6 mars 1991 rendu en la cause M. B. c/ Tribunal administratif du canton de Genève, publié à la RDAF 1991 p, 476 ss). En effet, les exigences de planification et les critères à prendre en considération pour la délimitation et le dimensionnement d'une zone industrielle ne sont pas comparables à ceux qui entrent en ligne de compte pour délimiter les zones réservées aux surfaces commerciales, - notamment les surfaces de vente, - ou aux activités de services ou encore aux zones destinées aux activités de détente et de loisir. Les contraintes urbanistiques et environnementales ainsi que la nature et les caractéristiques des ouvrages correspondant aux activités de type industriel impliquent des règles d'affectation et des mesures préventives de protection de l'environnement différentes des installations réservées aux activités de détente et de loisir ou à la vente. En particulier, les nuisances d'une entreprise industrielle ne sont pas souhaitables dans le voisinage qu'une activité de détente ou de loisir. De même, les équipements liés à une surface de vente ne sont pas adaptés ou appropriés aux équipements propres à une activité industrielle en ce qui concerne notamment le type de véhicule utilisé ainsi que les besoins en accès et place de stationnement. Aussi, l'exigence d'une desserte de qualité par les transports publics présente

une importance moindre pour les entreprises typiquement industrielles, qui doivent pouvoir bénéficier d'emplacements proches des autoroutes ou de raccordements ferroviaires que pour les surfaces réservées exclusivement à la vente ou aux activités de services par exemple (voir notamment le Rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de l'aménagement du territoire, in FF 1996 III p. 526 ss, en particulier, p. 364 à 375). Il convient donc de déterminer si cet intérêt public visant à maintenir des activités du secteur secondaire dans la zone industrielle réservée à cet effet est prépondérant au respect du principe de l'égalité de traitement permettant à la commune d'autoriser les activités qui ne présentent pas de caractère industriel dans cette zone. En l'espèce, la zone industrielle des "Gaudenies" a perdu son caractère industriel car une grande partie de sa surface est vouée à des activités de détente et de loisirs. En outre, le canton et les communes de la région planifient d'autres zones industrielles dans le cadre de l'étude du pôle de développement de la région de Nyon. Comme les représentants de la municipalité l'ont indiqué lors de l'audience, il n'est pas exclu que la zone industrielle des Gaudenies reçoive une nouvelle affectation qui s'étende aux différentes activités commerciales déjà admises dans la mesure où une telle affectation serait compatible avec les objectifs de développement retenus par la commune et la région. Dans ces conditions, le tribunal estime que l'intérêt public au maintien des affectations industrielles de la zone des Gaudenies ne présente pas dans le cas particulier une importance qui justifierait l'annulation de la décision communale. En effet, la totalité des terrains compris dans la zone ont bénéficiés de décisions municipales autorisant des affectations qui s'écartent de la définition de la zone; même l'entreprise recourante a obtenu de la municipalité l'autorisation d'installer sur son terrain des logements qui excèdent le besoin de gardiennage admis par l'art. 35 al. 2 RPE. Dans ces conditions, le grief relatif à la conformité des travaux à l'affectation de la zone doit être écarté.

4. Lors de l'inspection locale, le conseil du recourant a encore fait état de l'autorisation spéciale délivrée par le Service des forêts, de la faune et de la nature en relevant que cette autorisation interdit toutes ouvertures (portes et fenêtres) dans la partie de la construction située à moins de 10 mètres de la lisière. A cet égard, le tribunal constate que l'angle nord-est du bâtiment est effectivement compris dans la limite de 10 mètres comptée à partir de la lisière de la forêt qui longe la rive de la Serine. La façade est du bâtiment est ainsi grevée par cette limite sur une longueur d'environ 8 mètres depuis la façade nord du bâtiment. Or, le projet de transformation prévoit sur cette façade la création de cinq nouvelles fenêtres dans la partie du bâtiment comprise dans la limite des 10 mètres calculée depuis la lisière. Mais la décision du Service des forêts, de la faune et de la nature a précisément pour effet d'interdire la création de ces cinq nouvelles fenêtres; le permis de construire, que la commune n'a pas encore délivré devra rappeler cette exigence. L'art. 75 al. 2 du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RATC) précise en effet que le permis doit indiquer les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et reprendre les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage. La suppression de ces cinq fenêtres ne remet d'ailleurs pas en cause le principe des transformations, car ces fenêtres ne sont pas nécessaires à l'activité d'entreposage réservée à l'Office des poursuites dans cette partie de la halle. Il s'agit simplement d'une condition assortie au permis de construire qui a été fixée par l'autorité compétente pour appliquer la législation forestière et que la commune devra retranscrire dans le permis de construire. 5. Il résulte des explications qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision communale levant l'opposition de la recourante maintenue. Au vu de ce résultat, il est convenu de mettre les frais de justice,

arrêtés à 2'500 fr., à charge de la société recourante. La municipalité, qui obtient gain de cause et qui a consulté un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés à 2'000 fr.

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